



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Sanna Willman

Osallisuuden monimuotoisuus

Tutkimuskohteena kuntien osallisuusohjelmat

Johtamisen akateeminen yksikkö
Sosiaali- ja terveyshallintotieteen
pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2021

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Sanna Willman
Tutkielman nimi:	Osallisuuden monimuotoisuus: Tutkimuskohteena kuntien osallisuusohjelmat
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Sosiaali- ja terveyshallintotiede
Työn ohjaaja:	Harri Raisio
Valmistumisvuosi:	2021
Sivumäärä:	113

TIIVISTELMÄ:

Kansalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen on ollut pitkään osa suomalaista lainsäädäntöä ja demokratiaan pohjautuvaa kansalaislähtöisyyttä. Useiden hallitusten ohjelmissa, kansallisissa suosituksissa ja kehittämishankkeissa osallisuus on ollut tärkeä elementti, jota on pyritty korostamaan. Perustuslaki ja kuntalaki ohjaavat julkista valtaa ja kuntia lisäämään kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Oikeus osallistumiseen ja vaikuttamiseen yhteiskunnallisissa asioissa kuuluu kansanvaltaan. Kunnan asukkaiden rooli on muuttumassa perinteisestä tarve- ja käyttäjälähtöisyydestä aktiiviseen resurssi- ja kansalaistoimijuuteen. Tässä muutoksessa korostuvat kansalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen tärkeys sekä vuorovaikutus ja luottamus julkiseen valtaan tulevat entistä tärkeämmäksi. Kuntalaisilla on yhä enemmän vaatimuksia ja odotuksia kunta palveluista kohtaan. Kuntalain mukaan kuntalaisilla ja kunnan palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintoihin, sekä kunnanvaltuuston on pidettävä huoli vaikuttamisen ja osallistumisen mahdollisuuksista kunnassaan.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mitä osallisuuden monimuotoisuus tarkoittaa ja kuinka asiakaslähtöisyys on kytkeytyneenä osallisuuteen. Tutkimuksessa käytetään International Association for Public Participation -järjestön kehittämää kansalaisosallistumisen mallia, joka kuvaa kansalaisten osallistumista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja vuorovaikutukseen hallinnon kanssa. Osallisuuden monimuotoisuudella tarkoitetaan tässä työssä osallisuuden tyyppien monimuotoisuutta. Kyse on osallisuuden malleista, joilla voidaan kuvata kansalaisten osallistumista päätöksenteon prosesseihin. Tarkoituksena on myös tarkastella, miten osallisuuden monimuotoisuus näyttäytyy kuntien osallisuusohjelmissa. Tämän tutkimuksen tiedonkeruumenetelmällä löytyi 35 kunnasta osallisuusohjelma, mitkä toimivat tutkimuksen aineistona. Tässä työssä selvitetään, mitä osallisuuden menetelmiä ja työkaluja kuntien osallisuusohjelmissa käytetään. Tutkimuksessa on hyödynnetty pääosin teorialähtöistä sisällönanalyysimenetelmää.

Tutkimuksen kohteena olevista kuntien osallisuusohjelmista löytyivät hyvin osallisuuden menetelmistä seuraavat: informoida, konsultoida, osallistaa, tehdä yhteistyötä ja voimaannuttaa. Menetelmien käsittely vaihteli menetelmän toteamisesta tai menetelmän työkalun mainitsemisesta laajempaan aiheen käsittelyyn. Asiakkuus näyttäytyi osallisuusohjelmissa melko heikosti. Asiakaslähtöisyys kunnan palveluissa oli liitetty tehokkuuteen ja taloudellisuuteen, sekä sen oletettiin parantavan osallisuutta ja samanvertaisuutta kansalaisissa. Osallisuusmenetelmillä katsottiin olevan myönteisiä vaikutuksia suunniteltaessa asiakaslähtöisiä palveluja. Kunnan henkilöstön rooli tuottaa asiakaslähtöisiä palveluita tunnistettiin, ja henkilöstön koulutukseen haluttiin panostaa. Kuntien osallisuusohjelmista nousivat esille voimakkaasti teemat kaupunkiaktivismi ja neljäs sektori. Osallisuusohjelmissa oli tunnistettu neljännen sektorin nousu yhteiskunnallisena muutoksena. Ohjelmissa huomioitiin edustuksellisen demokratian riittämättömyys ja uudistamisen tarve yhteiskunnassa, minkä vastapainona nähtiin neljännen sektorin nousu.

AVAINSANAT: Osallisuus, asiakaslähtöisyys, kansalainen, asiakas, neljäs sektori

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen tausta	6
1.2	Tutkimuksen tarkoitus, tutkimuskysymykset ja rakenne	8
2	Osallisuus	9
2.1	Osallisuuden käsite	11
2.2	Osallisuuden ulottuvuudet	15
2.1.1	Arnsteinin tikapuut	16
2.1.2	Osallisuuden muotoja	18
2.1.3	IAP2-järjestön osallisuuden spektri	20
2.1.4	Fungin demokratiakuutio	25
2.3	Osallisuus lakien kautta Suomessa	29
3	Asiakaskeskeisyys ja asiakaslähtöisyys	31
3.1	Kansalainen ja asiakas	31
3.2	Asiakaskeskeisyys	38
3.3	Asiakaslähtöisyys	39
3.4	Asiakasosallisuus	44
3.5	Asiakaslähtöisyys lakien kautta Suomessa	46
3.6	Yhteenveto: Asiakkuuden ja osallisuuden spektri	48
4	Tutkimuksen aineisto ja tutkimusmenetelmät	51
4.1	Tutkimuksen viitekehys	51
4.2	Aineiston keruumenetelmät	53
4.3	Aineiston kuvaus	54
4.4	Aineiston analyysi	56
5	Tutkimustulokset	61
5.1	Informoi	61
5.2	Konsultoi	66
5.3	Osallista	71
5.4	Tee yhteistyötä	76

5.5 Voimaannuta	80
5.6 Asiakkuus osallisuusohjelmissa	84
5.7 Neljäs sektori ja kaupunkiaktivismi	88
6 Johtopäätökset ja pohdinta	92
6.1 Tutkimuksen johtopäätökset	92
6.2 Tutkimuksen luotettavuuden ja eettisyyden arviointi	98
6.3 Jatkotutkimusaiheet	102
Lähteet	104

Kuviot

Kuvio 1. Osallisuuden eri tyypit.	14
Kuvio 2. Arnsteinin osallistumisen tikapuut.	18
Kuvio 3. Osallisuuden eri muotoja.	20
Kuvio 4. Kansalaisosallistumisen spektri.	23
Kuvio 5. Demokratiakuutio.	28
Kuvio 6. Hasenfeldin nelikenttäanalyysi.	34
Kuvio 7. Kolme näkökulmaa asiakkuuteen.	35
Kuvio 8. Asiakkaan asemassa olevan kansalaisen osallisuusjatkumo.	37
Kuvio 9. Asiakaskeskeisen ja asiakaslähtöisen kehittämisen ero.	40
Kuvio 10. Osallisuuden monimuotoisuuden spektri.	49

Taulukot

Taulukko 1. Tutkimuksen kunnat.	54
Taulukko 2. Aineiston sisällönanalyysiruno.	58
Taulukko 3. Informoinnin työkalut.	63

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Suomessa 1900-luvun loppuvuosikymmenillä alkoi kansalaisten keskuudessa vähentyä perinteinen poliittinen osallistuminen. Tämän ajanjakson jälkeen on kansalaisosallistumisen vähyys ollut suurena huolena yhteiskunnassa. Äänestäminen vaaleissa tai osallistuminen puolueiden toimintaan on vähentynyt. Ihmisten osallistumista poliittisiin ja yhteiskunnallisiin järjestöihin on korvannut lisääntynyt kiinnostus vapaa-ajan harrasteisiin painottuviin järjestöihin. Syynä kansalaisten vähentyneelle mielenkiinnolle politiikkaa kohtaan on pidetty ristiriidattomana ja hitaahkona näyttäytyvää politiikkaa, jossa yksimielisyyden politiikka korostuu. Vuosituhannen vaihteessa ratkaisuna niin kutsuttuun demokratiavajeeseen ryhdyttiin kehittämään erilaisia kansalaisten osallistamishankkeita. Uusia osallistumisen muotoja on lisätty edustuksellisen demokratian rinnalle, ja nämä nähdäänkin ratkaisuna ongelmiin passivoituvien kansalaisten osallistumiselle. (Keränen, 2019, s. 37; Meriluoto & Litmanen, 2019, s. 11; Sipponen, 2000, s. 179.)

Kansalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen on ollut jo pitkään osa suomalaista lainsäädäntöä ja demokratiaan pohjautuvaa kansalaislähtöisyyttä. Useiden hallitusten ohjelmissa, kansallisissa suosituksissa ja kehittämishankkeissa osallisuus on ollut tärkeä elementti, jota on pyritty korostamaan. (Kivinen ja muut, 2020, s. 267–268.) Perustuslaki ja kuntalaki ohjaavat julkista valtaa ja kuntia lisäämään kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Oikeus osallistumiseen ja vaikuttamiseen yhteiskunnallisissa asioissa kuuluu kansanvaltaan. Kuntalain mukaan kuntalaisilla ja kunnan palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintoihin, minkä lisäksi kunnanvaltuuston on pidettävä huoli vaikuttamisen ja osallistumisen mahdollisuuksista kunnassaan. (Kallioniemi & Vahti, 2021, s. 6; Kuntalaki 410/2015; Perustuslaki 731/1999.)

Osallisuuden edistäminen on kirjattu yhä useammassa kunnassa myös viralliseksi tavoitteeksi. Kuntajohdolle tehdyn kyselyn mukaan useammassa kuin joka toisessa kunnassa on toiminnan ja talouden suunnittelussa otettu huomioon kuntalaisten osallisuuden

edistämisen tavoitteet ja toimenpiteet. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on laatinut ohjeet kunnille osallisuusohjelmien toteutukseen. Osallisuusohjelmien tavoitteena on linjata osallisuutta edistävät toimet kunnissa. Osallisuusohjelman tulisi pitää sisällään myös konkreettiset työkalut, miten osallisuutta edistetään. (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 2021). Tässä tutkimuksessa käytetään tutkimusaineistona kuntien osallisuusohjelmia, sillä ne ovat yhteensopivia tutkimuksen teeman kanssa.

Kuntien asukkaiden rooli on muuttumassa perinteisestä tarve- ja käyttäjälähtöisyydestä aktiiviseen resurssi- ja kansalaistoimijuuteen. Tässä muutoksessa kansalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen tärkeys korostuvat, minkä lisäksi vuorovaikutus ja luottamus julkiseen valtaan tulevat entistä tärkeämmiksi. (Hannu-Jama, 2017, s. 22.) Kuntalaisilla on yhä enemmän vaatimuksia ja odotuksia kuntapalveluita kohtaan. Internetin avulla kuntalaiset pystyvät vertailemaan ja myös jakamaan omia kokemuksiaan eri kuntien välillä saamistaan kuntapalveluista. Tämän vuoksi palvelujen asiakaslähtöisyyteen tulisi kiinnittää kunnissa entistä enemmän huomiota. (Merivirta, 2013, s. 19). Osallisuuden on sanottu lisäävän asiakaslähtöisyyttä palveluissa (Leeman & Hämäläinen, 2015). Tässä tutkimuksessa halutaan selvittää asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden kytkeytymistä toisiinsa osallisuuden teemasta lähtöisin olevien mallien avulla. Tutkimuksessa käytetään International Association for Public Participation (IAP2) -järjestön kehittämää kansalaisosallistumisen mallia, joka kuvaa kansalaisten osallistumista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja vuorovaikutukseen hallinnon kanssa (IAP2, 2020).

Ilman julkista valtaa välittäjänään tai järjestöjä ja yrityksiä taustallaan toimiva niin kutsuttu kaupunkiaktivismi on tuonut haasteen kuntien hallinnoille. Itseorganisoituvat kaupunkiaktivistit voivat toimia ketterästi verkossa, mikä haastaa perinteisen, hitaahkon demokraattisen toiminnan ja päätöksentekokulttuurin. Kaupunkiaktivismia on alettu kutsua neljänneksi sektoriksi, mikä edustaa suoran tekemisen demokratiaa. (Mäenpää ja muut, 2017, s. 239, 252.) Edustuksellinen demokratia ei enää yksin riitä kansalaisten tarpeisiin osallistua ja vaikuttaa. Tämän vastapainoksi on kehittynyt tekemisen kulttuuri, mitä neljäs sektori edustaa.

1.2 Tutkimuksen tarkoitus, tutkimuskysymykset ja rakenne

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mitä osallisuuden monimuotoisuus tarkoittaa ja kuinka asiakaslähtöisyys on kytkeytyneenä osallisuuteen. Osallisuuden monimuotoisuudella tarkoitetaan tässä työssä osallisuuden tyyppien monimuotoisuutta. Kyse on siis osallisuuden malleista, joilla voidaan kuvata kansalaisten osallistumista päätöksenteon prosesseihin. Työssä tarkastellaan, miten osallisuuden monimuotoisuus näyttäytyy kuntien osallisuusohjelmissa. Lisäksi selvitetään, mitä osallisuuden menetelmiä ja työkaluja osallisuusohjelmissa käytetään. Tutkimuksessa on kaksi pääkysymystä ja molempiin on liitetty tarkentavia alakysymyksiä.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Mitä osallisuuden monimuotoisuus tarkoittaa?

- *Miten asiakaslähtöisyys kytkeytyy osaksi osallisuutta?*

2. Miten osallisuuden monimuotoisuus näyttäytyy kuntien osallisuusohjelmissa?

- *Mitä osallisuutta edistäviä menetelmiä ja työkaluja kuntien osallisuusohjelmissa on käytetty?*

- *Miten asiakaslähtöisyys esiintyy kuntien osallisuusohjelmissa?*

Tutkimuksen ensimmäisessä luvussa, johdannossa, lukija johdatellaan aiheen pariin. Osi-
ossa kuvaillaan tutkimuskysymykset ja tutkimuksen tarkoitus sekä tutkimuksen rakenne.
Toisessa ja kolmannessa pääluvussa syvennyttään osallisuuden ja asiakaslähtöisyyden
teorioihin. Näistä luvuista muodostuvan teoriaosion lopussa on esitelty osallisuuden mo-
nimuotoisuuden spektri, jossa on hyödynnetty IAP2:n osallisuuden spektriä. Neljännessä
pääluvussa esitellään tutkimuksen aineisto ja tutkimusmenetelmät. Viidennessä päälu-
vussa käydään läpi tutkimustulokset. Viimeinen, kuudes luku sisältää tutkimuksen johto-
päätökset ja pohdinnan. Lopuksi on myös käsitelty mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

2 Osallisuus

Osallisuutta voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta. Osallisuutta voidaan tarkastella yhteiskunnan, yhteisön ja yksilön tasolla. Osallisuus yhteiskunnallisella tasolla on demokratian perusrakenne. Osallisuuden kokemuksia voidaan vahvistaa yhteiskunnan rakenteilla, joilla vastavuoroisesti voidaan myös estää osallisuuden tunnetta ja toteutumista. Asenneilmapiiri, hallinnolliset ja poliittiset ratkaisut, demokratian tila, vaikuttamismahdollisuudet ja kansalaistoiminnan laajuus vaikuttavat osallisuuden kokemukseen. (Särkelä-Kukko, 2019, s. 234.)

Osallisuus yhteiskunnan tasolla mahdollistaa kansalaisten lakisääteisen osallistumisen ja vaikuttamisen asioihin. Demokraattinen valtio tarjoaa yhteiskunnallisen osallistumisen mahdollisuuden kansalaisilleen. Tarkoituksena on muokata toimintaympäristöä niin, että se lisää kansalaisten kuulluksi tulemisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Yhteisön tasolla osallisuus edellyttää sosiaalisia verkostoja, luottamusta, vastavuoroisuutta ja sosiaalista pääomaa. Yhteisön tasavertaiset jäsenet toimivat kuunnellen, kunnioittaen ja luottaen toisiinsa. Yksilötasolla osallisuus tarkoittaa identiteettiä, eheyttä, mahdollisuutta vaikuttaa, voimaantumista ja toimijuutta. Ihminen kokee kuulluksi tulemisen tunnetta yhteisössä, minkä kautta identiteetin rakentuminen ja eheys voimistuu. Osallisuus yksilön tasolla on oleellinen terveyttä ja hyvinvointia lisäävä voimavaratekijä. Osallisuuden avulla ihminen voi vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. (Rouvinen-Wilenius ja muut, 2011, s. 50, 56, 64–67.)

Sosiaalisesti kestävä kehityksen määritelmässä osallisuus on keskeinen tekijä. Sosiaalisesti kestävä kehitys voi vaarantua, jos yksilöt eivät koe osallisuutta ja kuuluvansa yhteisöihin. (Särkelä, 2011, s. 155.) Kokemus osallisuudesta, kuuluminen johonkin ryhmään tai sosiaaliseen yhteisöön auttaa yksilöä voimaan paremmin, minkä kautta myös yhteiskunta voi paremmin (Oikeusministeriö, 2005, s. 48).

Osallisuuden käsitteeseen liittyvissä keskusteluissa nojataan monesti erilaisiin sosiaali-, terveys- ja käyttäytymisteorioihin. Teorioissa hyvinvointia selittäviä tekijöitä käsitellään

ihmisen autonomian ja osallisuuden kautta. Monia teorioita tarvitaan lisäämään ymmärrystä ihmisten toiminnalle, tarpeiden muodostumiselle ja sille, miten tunteet vaikuttavat käyttäytymiseen. Ihmisten vuorovaikutuksen ymmärtäminen sekä yhteisen olemisen järjestyminen ja hallinta sisältyvät oleellisina asioina teorioihin. (Aalto, 2013, s. 54; Isola ja muut, 2017, s. 9.)

Erik Allardt (1976) on käsitellyt yksilön hyvinvointia kolmen tarveulottuvuuden kautta. Allardtin (1976, s. 38) mukaan näitä tarpeita ovat elintaso (*engl. having*), yhteissuhteet (*engl. loving*) ja itsensä toteuttamismuodot (*engl. being*). Elintason osatekijöinä on tulot, asumisolot, työllisyys, koulutus ja terveys. Yhteissuhteet Allardt on luokitellut paikallisyhteisyyteen, perheyhteisyyteen ja ystävyys-suhteisiin. Itsensä toteuttamismuotoja ovat Allardtin mukaan arvonanto (*engl. status*), korvaamattomuus, poliittiset resurssit ja mielenkiintoinen vapaa-ajan toiminta. (Allardt, 1976, s. 50.) Näitä osatekijöitä voidaan käsitellä tavoitearvoina ja resursseina. Yksilön tarpeiden tyydytys ja elämänarvojen toteuttaminen tuottavat resursseja, jolloin yksilölle jää voimavaroja mahdollisesti muiden tarpeiden tyydyttämiseen sekä toisten ihmisten auttamiseen. (Allardt, 1976, s. 38, 51.)

Helka Raivio ja Jarno Karjalainen (2013, s. 16–17) ovat laajentaneet Erik Allardtin teoriaa lisäämällä osallisuuden ja syrjäytymisen vastaparit. Osallisuuden ulottuvuus sisältää riittävän toimeentulon ja hyvinvoinnin eli taloudellisen osallisuuden (*engl. having*), valtaisuuden/toimijuuden eli toiminnallisen osallisuuden (*engl. acting*) sekä yhteisöihin kuulumisen ja jäsenyyden eli yhteisöllisen osallisuuden (*engl. belonging*). Näiden vastaparina on syrjäytyminen eli taloudellinen ja terveydellinen huono-osaisuus sekä turvattomuus. Osallisuusulottuvuuden pieneneminen tarkoittaa Raivion ja Karjalaisen mukaan (2013, s. 17) syrjäytymisriskin kasvamista.

Amartya Sen ja Martha Nussbaumin (1993) teoriassa inhimillisistä toimintamahdollisuuksista lähestytään hyvinvointia vapauden ja toimintakykyjen kautta. Tämän teorian perustana ovat ihmisen yksilölliset toiminnalliset valmiudet (*engl. capabilities*) ja mahdollisuudet toimia (*engl. functionings*), joidenka myötä saavutetaan tavoiteltuja asioita.

Teorian mukaan inhimillisiä toimintavalmiuksia voidaan tukea institutionaalisten rakenteiden avulla, jolloin yksilön vapaus elää hyvää elämää paranee. Inhimillisiä toimintavalmiuksia on Martha Nussbaum kuvannut kymmenen kohdan luettelolla. Luettelo sisältää muun muassa fyysisen terveyden ja oikeuden elää ihmisarvoista elämää, käyttää aisteja, tunteiden vapauden, yhteenkuuluvuuden kokemuksen sekä mahdollisuuden sananvapauteen ja poliittisiin valintoihin. Nussbaumin mukaan yhteiskunnassa tulisi olla sellainen poliittinen ilmapiiiri, mikä tukee toimintavalmiuksien toteutumista. Ihmisten mahdollisuus hyödyntää käytettävissä olevia resursseja on varmistettava, koska jokaisella yksilöllä on erilaiset kyvyt ja tarpeet hyödyntää resursseja. Senin ja Nussbaumin toimintavalmiusteorian mukaan yksilön hyvinvointi on riippuvaista hänen luontaisista toimintavalmiuksistaan sekä institutionaalisesti järjestetyistä mahdollisuuksistaan saavuttaa näitä valmiuksia. (Nussbaum & Sen, 1993; Björklund & Sarlio-Siintola, 2010, s. 37–45; Aaltio, 2013, s. 54–57.)

2.1 Osallisuuden käsite

Liittymistä (*engl.* involvement), suhteissa olemista (*engl.* relatedness), kuulumista (*engl.* belonging), yhteisyyttä (*engl.* togetherness), yhteensopivuutta (*engl.* coherence), mukaan ottamista (*engl.* infusion), osallistumista (*engl.* participation), vaikuttamista (*engl.* representation), demokratiaa (*engl.* democracy) ja kaikkien näiden asioiden järjestämisestä sekä johtamista sisältyy yleensä osallisuuden määrittelyyn (Isola ja muut, 2017, s. 3). Osallisuus (*engl.* involvement) on käsitteenä moniulotteinen ja toimintaympäristöönsä sidoksissa oleva tuntemisen, kuulumisen ja tekemisen kokonaisuus. Yksilö tuntee kuuluvansa yhteisöön ja yhteiskuntaan sekä vaikuttavansa ympäristöönsä ja itseään koskeviin asioihin. Tunteet merkityksellisyydestä, vuorovaikutussuhteiden tärkeydestä ja kuulumisesta johonkin kokonaisuuteen ovat tärkeitä tekijöitä yksilön kokemassa osallisuudessa. Osallisuuteen kuuluu keskeisenä mahdollisuus osallistua päätöksentekoprosessiin. Osallisuuden lähikäsitteitä ovat osallistuminen (*engl.* participation) ja osallistaminen (*engl.* inclusion). Osallisuuteen kytkeytyy vahvasti myös käsite voimaantuminen (*engl.* empowerment). Käsitteitä osallisuus, osallistuminen ja osallistaminen käytetään

usein samassa tarkoituksessa, mutta käsitteillä on selkeitä sisältöeroja. (Särkelä-Kukko, 2014, s. 34, 36; Rouvinen-Wilenius, 2014, s. 51; Raivio & Karjalainen, 2013, s. 12; Sihvo ja muut, 2018, s. 10.) Raivio ja Karjalainen (2013, s. 15) ovat kuvanneet osallisuutta prosessina, johon vaikuttavat myös yksilön elämänvaihe ja -tilanteet.

Osallistuminen on yksi osallisuuden muodoista, missä yksilö voi toteuttaa itseään toiminnan kautta. Toiminta voi olla esimerkiksi osallistumista tapahtumiin, vaikuttamista päätöksenteossa tai vapaa-ajan ja kansalaistoimintaa. Osallistuminen on mahdollisuus osallisuuden kokemukseen. *Osallistaminen* tarkoittaa keinoja aktivoida ja ohjeistaa ihmisiä osallistumaan, mitä kautta voidaan saada osallisuuden kokemuksia. Osallistaminen tapahtuu jonkun muun vaikuttimen kautta kuin yksilöstä itsestään lähtevästä motivaatiosta tai halusta osallistua. (Rouvinen-Wilenius ja muut, 2011, s. 53; Särkelä-Kukko, 2014, s. 34–35.)

Organisaationäkökulmasta osallisuutta voidaan saavuttaa erilaisin keinoin. Sosiaalisessa yhteisössä osallisuus voi edellyttää toimijan aktiivisuutta ja omatoimisuutta tai vaihtoehtoisesti hän voi joutua osallistumaan ilman omaa pyrkimystään ja kiinnostustaan. Toiminnan motivoiva voima voi osallisuuden synnyssä olla peräisin joko itse toimijoista tai se voi olla ulkopuolisen voiman sanelemaa. (Siisiäinen, 2015, s. 1.) Martti Siisiäinen (2010) on määritellyt osallisuutta toimijalta edellytetyn aktiivisen ja passiivisen ulottuvuuden kautta (kuvio 1). Osallisuus ei aina vaadi yksilöltä aktiivista osallistumista, jotta yksilö kuuluisi johonkin yhteisöön tai olisi osallisena jossakin toiminnassa. Tutkija on kuvannut *neljä* erilaista alatyyppeä osallisuudelle (kuvio 1). *Osallistuminen* on toimijasta itsestään lähtevää osallistumista, jolloin toiminta on aktiivista osallistumista. *Aktivoiva osallistuminen* on ulkopuolelta ohjattua osallistumista, jossa toimija kuitenkin on aktiivinen osallistuja. *Mukautuva eli suostuva osallisuus* on passiivista osallisuutta, jossa toiminta tapahtuu kuitenkin osallistujan omasta tahdosta. *Pakottaminen/holhoaminen* on passiivista osallistumista ja ohjaus tulee siinä ulkoapäin. (Siisiäinen, 2010, s. 11.)

Ideaalityyppinä Siisiäinen (2015, s. 3) pitää aktiivista osallistumista, jossa toimija vapaasti, itsenäisesti ja tietoisesti tekee osallistumispäätöksen. Vapausasteessa ja omaehtoisuudessa voi olla vaihtelua aktiivisen osallistumisen kentässä, mutta mitä kiinnostuneempi toimija on, sitä osallisemmaksi hän voi kokea itsensä (Siisiäinen, 2015, s. 3.)

		Edellyttääkö mukana oleminen	toimijoilta aktiivisuutta?
		Toimija: aktiivisuus	Toimija: passiivisuus
Moti- voiva/ intres- soiva agentti	Toi- mija itse	Osallistuminen - intressi - heterodoksa - osallistuva demokratia - demokraattiset yhdistykset tai vastademokratia (valvonta, ilmiantaminen, arvostelu) - kieltäytyminen osallistumasta	Mukautuva / suostuva osallisuus - doksan ylivalta - muoti - apaattisuus tai syrjäytyminen - mietiskely - ajopuuosallisuus
	Muu taho	Aktivoiva osallistaminen - osallistaminen kohteen myötävaikutuksella - ortodoksa annetut jäsenyydet - osallistamisohjelmat - enabling state (<i>engl.</i>) eli yksilö oman elämänsä yrittäjänä) - empowerment -ohjelmat, yhdistykset ja liikkeet kansalaiskasvatus	Pakottaminen/holhoaminen (pakkovalta) - totaaliset instituutiot organisoinnin periaatteina - syntymän kautta toteutuvat yhteisöjäsenyydet - manipulointi - repressiivinen toleranssi - symbolinen väkivalta - pakollinen äänestäminen

Kuvio 1. Osallisuuden eri tyypit (Siisiäinen, 2010, s. 11).

Käsitteellä *voimaantuminen* on monia erilaisia tulkintoja ja merkityksiä. Sillä voidaan tarkoittaa ihmisen henkilökohtaista tai sosiaalista kasvua, joka on lähtöisin yksilöstä itsestään. (Wilska-Seemer, 2005, s. 257.) Marc A. Zimmerman (1995) on käsitellyt voimaantumista psykologisen voimaantumisen (*engl.* psychological empowerment, PE) kautta, mikä sisältää kolme ulottuvuutta. Nämä eli henkilökohtainen, sosiaalinen ja käyttäytymisen ulottuvuus määrittelevät psykologisen voimaantumisen voimakkuuden. Henkilökohtainen ulottuvuus tarkoittaa ihmisten ajatuksia itsestään ja hallinnan tunnetta omassa elinympäristössään, kuten perheen ja työn suhteen. Omien voimavarojen tunnistaminen

sekä luottamuksen tunteen kokeminen kuuluvat tähän ulottuvuuteen. Toinen, sosiaalinen eli vuorovaikutteinen ulottuvuus tarkoittaa ihmisten ymmärrystä ympäristöstään ja sosiaalipoliittisista kysymyksistä yhteisössään. Ihmiset ovat tietoisia yhteisön normeista ja arvoista, jolloin he voivat sopeuttaa käyttäytymistään tämän mukaan. Päätöksenteon, ongelmanratkaisun ja johtamisen taitoja voidaan kehittää ympäristössä, jossa ihmisillä on mahdollisuus osallistua. Tässä ulottuvuudessa ihminen ymmärtää, miten systeemi toimii tietyssä ympäristössä. Viimeinen mallin ulottuvuuksista eli käyttäytymisen ulottuvuus puolestaan sisältää selviytymiskäyttäytymisen ja yhteistoiminnan lisääntymisen. Yksilön osallistuminen, toiminta ja vaikuttaminen päätöksentekoon ja toimeenpanoon lisäävät voimaantumiskokemusta. (Zimmerman, 1995, s. 587–590; Wilska-Seemer, 2005, s. 257.)

Juha Siitonen (1999, s. 93) on määritellyt voimaantumisen ihmisestä itsestään lähteväksi henkilökohtaiseksi ja sosiaaliseksi prosessiksi, joka on riippuvainen toimintaympäristön olosuhteista. Ulkoisesta pakosta vapaa ja itseään määräävä ihminen on löytänyt omat voimavaransa. Siitosen (1999, s. 93) mukaan ulkoinen pakko tai toisen ihmisen päätös eivät tällöin vaikuta yksilön voimaantumiskokemukseen. Juhani Räsänen (2006, s. 102) on määritellyt voimaantumisen ihmisen ja ympäristön suhteesta nousevaksi henkilökohtaiseksi, sosiaaliseksi ja henkiseksi prosessiksi. Tunne vapaasti valitusta ja toteutetusta oman kehityksen haltuunotosta, päämäärän asettamisesta ja tietoisuus päämäärän saavuttamisesta sisältyvät prosessiin.

Osallistumisen esteinä voidaan pitää resurssien puutetta. Kansalaisia opastetaan osallistumaan, mutta osaamista tai rahavaroja ei ole tarpeeksi toteuttamaan uusia osallisuushankkeita. Tavoitteiden epäselvyys ja osallistuvien kansalaisten huono johtaminen voivat helposti turhauttaa ihmisiä. Organisaatioiden ja viranomaisten vastustus voivat myös luoda esteitä kansalaisten osallistumiselle päätöksentekoon. Kansalaisia voidaan pitää passiivisina kuluttajina, milloin uskotaan osallistumisen lisäävän epärealistisia odotuksia päätöksentekoprosessiin. Lisäksi ajatus siitä, että osallistava toiminta on ollut onnistunut, vaikka on tapahtunut vain näennäistä aktivointia, voi johtaa harhaan. Mukaan on

tällöin saatu kansalaiset, jotka ovat aktiivisia osallistumaan, milloin todellisuudessa koko kansan ääni voi jäädä heikoksi. Osallisuustoiminnan vaikuttavuudesta ei ole näyttöä. Muutoksia ei tapahdu, vaikka toimintaa on ollut ja mielipiteitä on vaihdettu. Tiedon puute voi myös olla osallistumisen esteenä. Ihmiset eivät tiedä, minkälaisia mahdollisuuksia heillä on osallistua erilaisiin toimintoihin. Kansalaisten luottamus viranomaisiin voi olla heikko, milloin osallistumiselle ei nähdä arvoa. Muutosten hidas toteutuminen ja osallisuusohjelmien tulosten sivuuttaminen päätöksenteossa voivat nekin vähentää kansalaisten osallistumisintoa. (Smith, 2005, s. 106–108.)

On huomattava, että on myös kansalaisryhmiä ja yksilöitä, joiden osallistumismahdollisuudet ja kansalaisoikeudet voivat jäädä vähäisiksi. Esimerkiksi muistisairaat, kehitysvammaiset, pakolaiset ja maahanmuuttajat ovat ryhmiä, joiden ääni voi jäädä muiden varjoon. Heillä ei välttämättä ole vaikutusvaltaista puolestapuhujaa tai mahdollisuutta vaikuttaa poliittisesti ja taloudellisesti. (Niiranen, 2002. s. 73.)

2.2 Osallisuuden ulottuvuudet

Kansalaisten osallistuminen päätöksenteon prosesseihin on synnyttänyt erilaisia malleja käsitellä osallisuuden moniulotteisuutta. Tunnetuin näistä malleista on Sherry R. Arnsteinin (1969) osallistumisen tikapuumalli. Malli on aikakautensa tuotos, joka palvelee edelleen tarkasteltaessa kansalaisten ja hallinnon vuoropuhelua ja voimasuhteita. Sen sijaan IAP2-järjestön (2014) kehittämä kansalaisten osallistumisen spektri on lähinnä nykyaikaa, kun tarkastellaan kansalaisten osallistumista päätöksentekoon. Kohonen & Tiala (2010, s. 6) ovat kuvanneet osallisuuden muodot tieto-osallisuuden, suunnitteluosallisuuden, päätösosallisuuden ja toimintaosallisuuden kautta. Tämä jaottelu kuvaa ja jäsentää kansalaisten suoran osallisuuden muotoja. Archon Fung (2006) on puolestaan käsitellyt osallisuuden moniulotteisuutta kehittämänsä demokratiakuutiomallin avulla. Demokratiakuutiomallin osatekijöitä ovat osallistujat, osallistujien keskinäinen viestintä sekä päätöksenteon tavat ja osallistujien vaikutusvalta tehtyihin päätöksiin ja toimiin. Tässä kapaleessa esitellään nämä neljä osallisuuden eri mallia.

2.1.1 Arnsteinin tikapuut

Sherry R. Arnstein (1969) on kehittänyt tikapuumallin, joka kuvaa kansalaisten osallistumista yhteiskunnallisiin asioihin. Tikapuumalli kuvaa erityisesti sitä, kenellä on valtaa, kun tehdään yhteiskunnallisia päätöksiä (Arnstein, 1969). Malli on pelkistetty versio valtaapitävien ja kansalaisten välisistä voimasuhteista päätöksenteossa. Kansalaisten osallisuus on Arnsteinin mukaan kategorinen termi kansalaisten vallalle. Kansalaisten osallistuminen mahdollistaa vallan uudelleenjaon, mikä on yksi keino parantaa yhteiskunnan hyvinvointia. (Arnstein, 1969, s. 216.)

Arnstein (1969) arvostelee valtaapitäviä, jotka näennäisesti ottavat kansalaisia mukaan päätöksentekoon, mutta sivuuttavat kansalaisten mielipiteet lopullisessa päätöksenteossa. Tutkija kehitti tikapuumallin, jotta sen avulla voitaisiin kannustaa yksittäisiä yhteisön ryhmiä turvaamaan omia voimasuhteitaan suhteessa paikallisiin hallituksiin. Tämän on ajateltu varmistavan kansalaisten osallistumisen oikeudenmukaisuutta. (Gaber, 2019, s. 199). Arnsteinin työ on tarjonnut perustan kattavalle tutkimustyölle, jossa on käsitelty kansalaisten osallistumista ja sen käytäntöjä. Arnsteinin artikkelia onkin viitattu huhtikuuhun 2019 mennessä yli 17 000 kertaa, joista yli 13 000 viittausta on tapahtunut viimeisen vuosikymmenen aikana. (Lauria & Slotterback, 2019, s. 183.)

Arnsteinin tikapuumalli (kuvio 2) koostuu kahdeksasta portaasta, mitkä kuvaavat kansalaisten mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon. Alimmalla tasolla mallissa on *manipulaatio* ja *terapia*. Nämä tasot ovat osallistumattomuuden tasoja. Alimmilla tasoilla ei ole tarkoitus antaa kansalaisille mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon, vaan niissä on painopiste valtaapitävien mahdollisuudessa kouluttaa ja sopeuttaa osallistujia/kansalaisia. (Arnstein, 1969, s. 217–219.)

Mallin seuraavat kolme tasoa ovat näennäisvaikuttamisen tasoja. Tasot on mallissa nimetty *informoinniksi*, *konsultoinniksi* ja *sovitteluksi*. Nämä kolme tasoa ovat ensimmäinen askel kohti kansalaisten osallistumista. Informointiin kuuluu yksisuuntaisia työkaluja, kuten tiedotusvälineet, esitteet, julisteet ja kyselyihin vastaaminen. Mallin seuraava taso,

kansalaisten kuuleminen eli konsultointi, on askel kohti osallisuutta. Jos valtaapitävät eivät kuitenkaan ota huomioon kansalaisten ideoita ja huolenaiheita, ei konsultoinnilla ole merkitystä osallisuudelle päätöksenteossa. Näillä kolmella tasolla kansalaisilla on mahdollisuus tulla kuulluksi, mutta heillä ei ole valtaa vaikuttaa siihen, otetaanko heidän näkemyksensä huomioon päätöksenteossa. (Arnstein, 1969, s. 219–221.)

Tikkaiden kolme korkeinta tasoa ovat *kumppanuus*, *delegoitu valta* ja *kansalaiskontrolli*. Nämä kuvastavat kansalaisten vallan käytön ja osallisuuden parasta antia. Kumppanuuden portaalla jaetaan valtaa kansalaisten ja valtaapitävien välillä neuvottelujen avulla. Tässä suunnittelu ja vastuu päätöksenteosta jakautuvat kansalaisten ja valtaapitävien välille, jolloin päätöksiä ei voi yksipuolisesti muuttaa. Toiseksi ylimmällä portaalla, delegoidussa vallassa, ovat kansalaiset saavuttaneet määrävän päätöksentekovallan. Tässä kansalaisilla on merkittävästi valtaa vaikuttaa yhteisöään koskeviin asioihin. Mallin viimeiseltä portaalta löytyy kansalaiskontrolli. Tällä portaalla kansalaiset tai osallistujat ovat vastuussa päätöksenteosta sekä kykenevät neuvottelemaan ehdoista. (Arnstein, 1969, s. 221–223.)

8	Kansalaiskontrolli	Kansalaisten vallankäytön tasot
7	Delegoitu valta	
6	Kumppanuus	
5	Sovittelu	Näennäisvaikuttamisen tasot
4	Konsultointi	
3	Informointi	
2	Terapia	Osallistumattomuus
1	Manipulaatio	

Kuvio 2. Arnsteinin osallistumisen tikapuut (Arnstein. 1969, s. 217; Raisio ja muut, 2017, s. 11).

Sloane ja muut (2019) ovat työssään hyödyntäneet Sherry R. Arnsteinin teoriaa, kun he ovat tutkineet yhdysvaltalaisen kaupungin, Los Angelesin, terveysviranomaisten yhteistyötä kaupunkisuunnittelijoiden, säätiöiden, tutkijoiden ja asukkaiden kanssa erilaisissa terveyshankkeissa. Tulosten pohjalta viranomaisten yhteistyö yhteisön kanssa parantaa suunnitelmien toteutumista, ja näin saavutetaan parempia lopputuloksia (Sloane ja

muut, 2019, s. 2020). Tämän lisäksi Kilpeläinen ja Salo-Laaka (2012, s. 303–322) ovat tutkineet Arnsteinin tikapuumallin avulla sosiaalityön asiakkaiden osallisuutta ja sosiaalityön vaikuttavuutta tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntäen.

Arnsteinin osallisuuden tikapuumalli on saanut jonkin verran kritiikkiä liittyen mallin suppeuteen (Tritter & McCallum, 2006; Hurlbert & Gupta, 2015). Tritterin & McCallumin (2006) mukaan kansalaisten/käyttäjien sitoutuminen ja voimaannuttaminen/valtuuttaminen ovat monimutkaisia ilmiöitä. Näissä yksilöt määrittelevät merkityksiä ja toimia, mitkä heijastuvat yksilöllisen sekä yhteiskunnallisen päätöksentekoprosessin osallistumisasteeseen. Tutkijoiden mielestä Arnsteinin tikapuumalli on hierarkkinen, ja siinä osallisuuden näkökulmana on valta. Kansalaisten kontrolli voi johtaa jopa palvelujen tarjoamisen epärvoisuuteen. Tässä taustalla on se, että mallissa eriarvoisessa asemassa olevien henkilöiden, kuten sairaiden ja vankien, ääni voi jäädä kuulumattomiin, ja osallistujien enemmistön tyrannia heikentää edellä mainittujen asemaa yhteiskunnassa. (Tritter & McCallum, 2006, s. 156–168.)

Tritter ja McCallum (2006) ovat käsitelleet Arnsteinin tikapuumallia terveydenhuollon näkökulmasta. Heidän loppupäätelmänsä on, että käyttäjien osallistumisen vaikutuksia terveydenhuollon käytänteisiin ja terveysvaikutuksiin olisi tutkittava lisää. Käyttäjien osallistumisprosessin tarkoituksena on muuttaa terveydenhuollon kulttuuria. (Tritter & McCallum, 2006, s. 156–168.)

2.1.2 Osallisuuden muotoja

Osallisuuden muotoja ovat tieto-, suunnittelu-, toiminta- ja päätöksenteko-osallisuus. Alun perin osallisuuden muodot on kehitetty osallistumisen tarkasteluun. (Kohonen & Tiala, 2002, s. 6; Rouvinen-Wilenius, 2014, s. 10.) *Tieto-osallisuus* pitää sisällään kansalaisten tiedottamisen, kuulemisen, aloitteet, vastaamisen kyselyihin, asiakaspalautejärjestelmät ja palvelusitoumukset. *Suunnitteluosallisuus* kattaa kansalaisten mahdollisuu-

det osallistua heitä koskevaan toiminnan ja ympäristön suunnitteluun. Yhteissuunnittelut ja kaupunkifoorumit kuuluvat tähän osallisuuden muotoon. *Toimintaosallisuus* on kansalaisten toimintaa omassa elinympäristössään tai palvelu- ja toimintayksikössä. Toiminta on yleensä vapaaehtoista talkootoimintaa. Toimintaan osallistumisen kokemus tuottaa tekijälleen hyvää mieltä ja lisää voimavaroja. Kunnat voivat vahvistaa toimintaosallisuutta kohdentamalla erilaisia resursseja toiminnan kohteina olevien projektien toteuttamiseen. (Kohonen & Tiala, 2002, s. 6; Rouvinen-Wilenius ja muut, 2011, s. 51–53.)

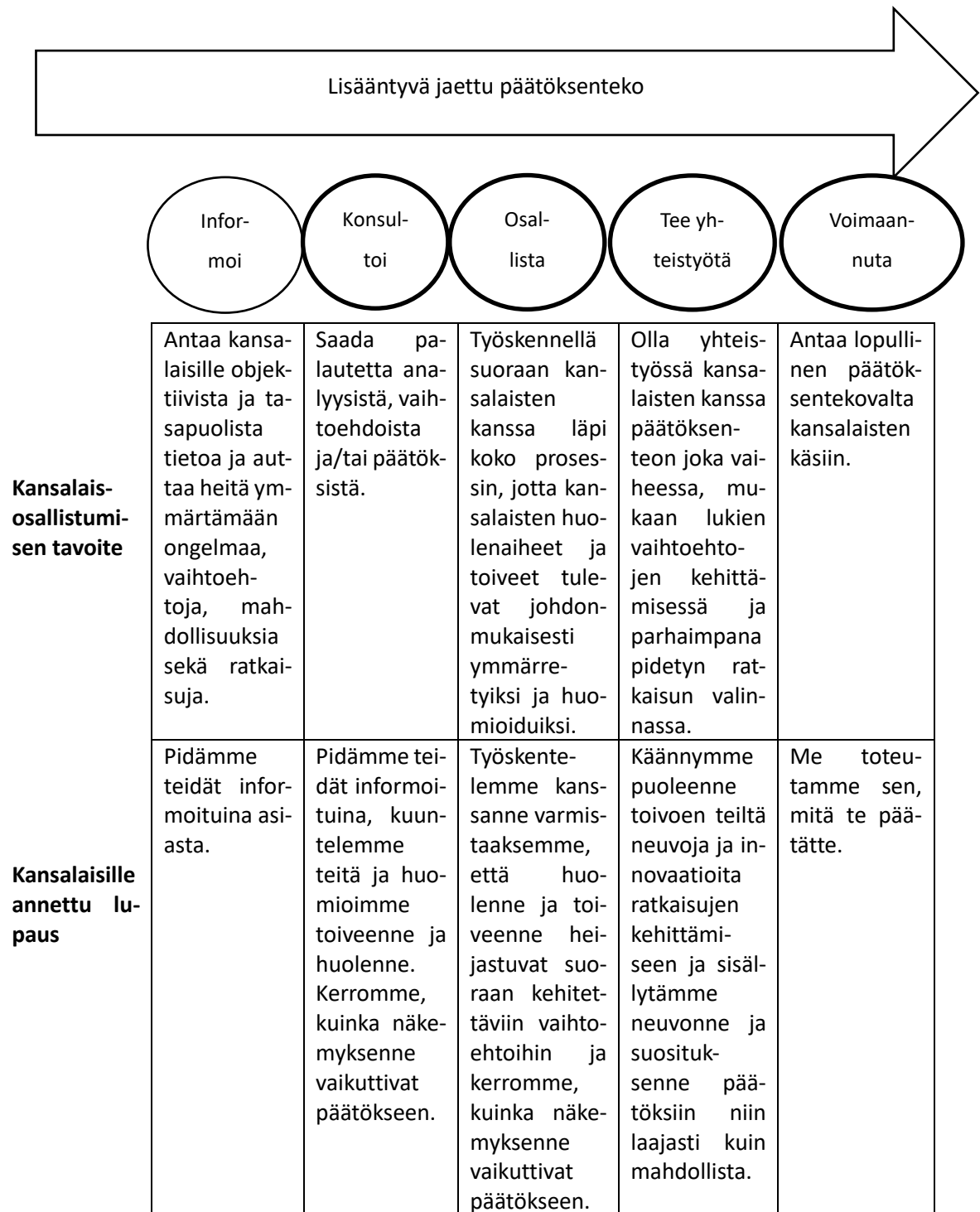
Viimeinen osallisuuden muoto eli *päätöksenteko-osallisuus* tarkoittaa kansalaisten mahdollisuutta olla osallisina päätöksenteossa heitä koskevissa asioissa. Yksi esimerkki päätösosallisuudesta on mahdollisuus vaikuttaa omaa asuinalueita koskeviin päätöksiin. Lisäksi äänestämisen vaaleissa, osallistuminen virallisiin toimitelmiin, osallistuva budjetointi ja erilaisiin valtuustoihin kuulumisen ja niiden kautta vaikuttaminen ovat myös esimerkkejä päätöksenteko-osallisuuden muodoista. *Toimeenpano-osallisuudesta* voidaan puhua päätöksenteko-osallisuuden yhteydessä silloin, kun yhdessä tehty päätös pannaan käytännössä toimeen ja tiedetään sen edellytykset. (Kohonen & Tiala, 2002, s. 6; Rouvinen-Wilenius ja muut, 2011, s. 51–53.) Kuviossa 3 on esitetty osallisuuden muotojen konkreettinen sisältö. Kunnat voivat hyödyntää ja käyttää työkaluinaan osallisuuden muotoja, kun niissä suunnitellaan asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osallistumisen mahdollisuuksia. (Kurikka & Piipponen, 2020, s. 6.)

Tieto-osallisuus	Suunnitteluosallisuus	Päätöksenteko-osallisuus	Toimintaosallisuus
Organisaatio tuottaa riittävästi, selkeästi ja monikanavaisesti tietoa palveluista ja osallistumismahdollisuuksista.	Organisaatio tarjoaa ja käyttää riittävästi erilaisia ja monipuolisia tapoja osallistua toiminnan ja palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen.	Organisaatio tarjoaa ja käyttää riittävästi erilaisia ja monipuolisia mahdollisuuksia osallistua päätöksen teon valmisteluun ja päätöksentekoon.	Organisaatio tukee ja mahdollistaa konkreettisen osallistumisen.
Asukas/asiakas saa ja hänellä on oikeus saada tietoa palveluista ja osallistumismahdollisuuksista sekä tuottaa niistä tietoa.	Asukas/asiakas osallistuu itseään ja lähiympäristöään koskevaan toiminnan ja palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen.	Asukas/asiakas osallistuu itseään ja lähiympäristöään ja palvelujaan koskevaan päätöksentekoon.	Asukas/asiakas osallistuu konkreettisesti toimintaan omassa lähiympäristössään ja osallistuu palvelujen tuottamiseen eri tavoin.

Kuvio 3. Osallisuuden eri muotoja (Kuntaliitto, 2020, s. 6).

2.1.3 IAP2-järjestön osallisuuden spektri

IAP2-järjestö on kuvannut kansalaisten osallistumista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja vuorovaikutukseen spektrin avulla (kuvio 4). Osallisuuden spektri on luotu autamaan kansalaisten osallisuutta lisäävien ohjelmien suunnittelussa ja toteutuksessa. Spektri on käytössä kansainvälisesti, ja sitä on käytetty monissa kansalaisten osallisuusohjelmissa. Kansalaisosallistumisen spektrissä (kuvio 4) on viisi osa-aluetta, joita kaikkia tarkennetaan kahden kategorian, kansalaisosallistumisen tavoitteen ja kansalaisille annetun lupauksen, suhteen. Spektriin on kuvattu informoinnin, konsultoinnin, osallistamisen, yhteistyön tekemisen ja voimaannuttamisen osa-alueet. (IAP2 2014.)



Kuvio 4. Kansalaisosallistumisen spektri (IAP2 2014; Raisio ja muut, 2017, s. 14).

Spektrin ensimmäinen osa-alue on *informoi*. Informointi tarkoittaa kansalaisten objektiivisen ja tasapuolisen tiedon saamista. Tällä tasolla kansalaisille tarjotaan tietoa, joka auttaa heitä ymmärtämään ongelman sekä siihen liittyvät eri vaihtoehdot, mahdollisuudet ja ratkaisut. Kansalaisilla ei ole päätöksentekovaltaa, mutta hallinnon lupaus pitää kansalaiset informoituna asiasta. Informoinnin työkaluja ovat esimerkiksi verkkosivut, sähköpostit, tietolomakkeet ja avoimet keskusteluverkkosivut. Sosiaalisen median kanavia, kuten Facebook- ja Twitter-palveluita, voidaan myös hyödyntää. (Nabatchi, 2012, s. 10; IAP2 2014; Raisio ja muut, 2017, s. 12.)

Spektrin toisen osa-alueen muodostaa käsite *konsultoi*. Konsultointi tarkoittaa sitä, että kansalaiset voivat antaa palautetta päätöksistä ja vaihtoehdoista. Kansalaisille myös annetaan tietoa mielipiteiden vaikutuksesta päätökseen. Tässä prosessissa saadaan kansalaisilta palautetta, jota voidaan käyttää analyysiin, vaihtoehtojen luomiseen ja päätöksentekoon. Kuulemisprosessi ei tuota kansalaisille päätöksentekovaltaa, mutta se on mahdollisuus tulla kuulluksi. Hallinnon lupaus tässä on kuunnella ja tunnustaa kansalaisten huolenaiheet sekä pyrkimykset. Lisäksi hallinto lupaa myös toteuttaa informointia kansalaisten vaikutuksesta päätöksentekoon. Työkaluja konsultoinnin osa-alueella ovat julkiset kokoukset, kohderyhmät, kansalaiskyselyt ja sosiaalisen median kautta tehtävät kyselyt. (Nabatchi, 2012, s. 10–11; IAP2 2014; Raisio ja muut, 2017, s. 12.)

Spektrin kolmanteen osa-alueeseen on sijoitettu käsite *osallista*. Osallistamiseen kuuluu työskentely kansalaisten parissa koko prosessin ajan, jotta kansalaisten toiveet ja huolenaiheet tulevat huomioiduiksi. Kansalaiset ovat mukana tässä työskentelyssä, millä varmistetaan kansalaisten huolenaiheiden ja pyrkimysten huomioon ottaminen. Osallistumisprosessissa luvataan, että kansalaisten mielipiteillä on vaikutusta kehitettyihin vaihtoehtoihin, jolloin syntyy myös jaettua päätöksentekovaltaa. Tällä tasolla kansalaisten valta päätöksentekoon voi vaihdella matalasta kohtalaiseen. Esimerkkejä osallistamiseen käytettävistä työkaluista ovat World Café -menetelmällä toteutetut tapahtumat, avoimet työpajat ja erilaiset keskustelufoorumit. (Nabatchi, 2012, s. 11; IAP2 2014; Raisio ja muut, 2017, s. 12.)

Spektrin neljännen osa-alueen muodostaa sanapari *tee yhteistyötä*. Tee yhteistyötä -sanapari tarkoittaa yhteistyötä kansalaisten kanssa päätöksenteon joka vaiheessa. Kansalaiset otetaan mukaan kumppanina niin vaihtoehtojen kehittämiseen kuin parhaana pidetyn ratkaisun valintaan. Yhteistyöprosessit lupaavat, että kansalaisten mielipiteillä, neuvoilla ja suosituksilla on mahdollisimman suuri vaikutus päätöksentekoon. Kansalaisilla on tässä osa-alueessa kohtalaisesta korkea jaettu päätöksentekovalta. Yhteistyön välineenä voidaan käyttää kansalaisraateja sekä erilaisia lauta- ja neuvottelukuntia. (Nabatchi, 2012, s. 11; IAP2 2014; Raisio ja muut, 2017, s. 12.)

Spektrin viimeisessä, viidennessä osa-alueessa on esitelty käsite *voimaannuta*. Päätöksentekovalta on voimaannuttamisen osa-alueella siirtynyt kokonaan kansalaisille. Tällöin kansalaisilla on lopullinen päätöksentekovalta. Voimaannuttamisprosesseissa on korkein jaettu päätöksentekovalta verrattuna muihin osa-alueisiin, sillä hallinto on antanut lupauksen toteuttaa sen, mitä kansalaiset ovat päättäneet. Osallistuva budjetointi sekä suorat kansanäänestykset ovat esimerkkejä työvälineistä tällä osa-alueella. (Nabatchi, 2012, s. 11; IAP2 2014; Raisio ja muut, 2017, s. 12.)

Edellä esitelty IAP2:n kansalaisosallistumisen spektri eroaa Arnsteinin (1969) tikapuumallista siinä, että siinä ei laiteta asioita tärkeysjärjestykseen. Kaikkia tasoja tarvitaan osallistumisessa päätöksentekoon, mutta liikuttaessa spektrissä vasemmalta oikealle osallisuuden vahvistuu kansalaisten vaikutus päätöksentekoon. (IAP2 2014; Raisio ja muut, 2017, s. 12.) Spektriä voidaan kuvailla hallinnon ja kansalaisten vuoropuheluksi keskenään sekä lisääntyvän jaetun päätöksentekovallan symbioosiksi.

Larry Susskind ja Lyn Carson (2008) ovat pohtineet artikkelissaan IAP2-spektrin osa-alueiden, informoi, kuulla, ottaa mukaan, tehdä yhteistyötä ja voimaannuttaa, vaikutuksia, merkityksiä ja seurauksia julkisessa päätöksenteossa. Larry Susskindin johtopäätöksen mukaan IAP2-spektri ei vaikuta olevan erityisen hyödyllinen teoreettisesta tai käytännönläheisestä näkökulmasta. Työssään Susskind kritisoikin informointia osallistumisen

muotona, koska kansalaisten rooli on siinä passiivinen. Voimaannuttamista hän pitää il-
luusiona, minkä tutkija perustelee siten, että kansalaisilta todellisuudessa puuttuu toi-
mivalta lakisääteisiin päätöksiin. Toimivalta on useimmissa demokraattisissa valtioissa
vain valituilla ja nimitetyillä virkamiehillä. Osallista- ja tee yhteistyötä -osa-alueita Suss-
kindin työssä kritisoidaan, sillä näissä osallistuminen päätöksentekoon tulee hallinnon
kutsusta, ei kansalaislähtöisesti. Spektrin tasoista toinen eli konsultoi ei Susskindin mu-
kaan ole varsinaista osallisuutta, koska kuuleminen ei takaa todellista yhteistyötä. (Car-
son & Susskind, 2008, s. 77–80.)

Toinen artikkelin tutkijoista, Carson, myötäilee Susskindin esittämää kritiikkiä informoin-
nista, mutta on johtopäätelmissään kuitenkin eri mieltä kansalaisten voimaannuttami-
sesta ja osallistumisesta päätöksenteossa. Carsonin mukaan paikallishallinnot voivat esi-
merkiksi jakaa yhteisöille varoja ja päätösvaltaa. Hän kuitenkin toteaa tämän olevan paik-
kasidonnaista, koska eri maiden toimintatavat ja lainsäädännöt eivät ole vertailukelpoi-
sia. Samassa artikkelissa kolmas tutkija, Lewis Michaelson, puolestaan puolustaa IAP2-
spektrin käytettävyyttä useaan päätöksentekoprosessiin ja että se voi edesauttaa asian-
omaisten tarpeita ja mieltymyksiä tyydyttävään lopputulokseen. (Carson & Susskind,
2008, s. 77–80.)

Spektri onkin kehitetty kuvaamaan ja selittämään osallistumisen työkaluja ja ei niinkään
sitä, miten osallistuminen tulisi tehdä. Päätöksentekijät voivat käyttää spektriä peilinä
rajoitusten ja velvollisuuksien ymmärtämiseen, kun tarkastellaan kansalaisten osallistu-
mista päätöksentekoon. Spektrin avulla päätöksentekijät voivat luoda realistisia odotuk-
sia kansalaisten vaikutusvallasta päätöksentekoon, millä lisätään luottamusta julkiseen
hallintoon. Artikkelin tutkijoista Michaelsonin mukaan päätöksentekijät pitävätkin IAP2-
spektriä hyödyllisenä työvälineenä julkisen osallistumisen prosessien suunnittelemi-
sessä ja toteuttamisessa. (Carson & Susskind, 2008, s. 77–80.)

Khaldoun AbouAssi ja muut tutkijat (2013) ovat hyödyntäneet IAP2-spektriä tarkastellessaan kansalaisten osallistumista Libanonissa. Spektri on edesauttanut tutkijoita kansalaisten osallistumisen luokittelussa, ymmärtämisessä ja analysoinnissa. Spektri kuvaa hyvin osallistumisen luonteen ja päätöksenteon suhteet. AbouAssin ja muiden tutkijoiden (2013) tekemä tutkimus toteutettiin kyselytutkimuksena Libanonin valtion virastoihin, joissa tutkijat selvittivät kansalaisten osallistumisen muotoja virastoissa. Tulokset luokiteltiin IAP2-spektrin avulla. Tutkimuksessa tuloksina oli, että Libanonin julkisen sektorin virastot käyttävät kansalaisten osallistumiseen spektrin osa-alueita informoida, konsultoida ja osallistaa. (AbouAssi ja muut, 2013, s. 1029, 1039.)

Emmanuel Osafo (2021) on hyödyntänyt IAP2-spektriä tutkimuksessaan ”Yhteisöjen sitouttaminen haastavina aikoina”. Koronaviruksen aiheuttaman pandemian myötä monet organisaatiot ja yliopistot suljettiin ja siirryttiin etäopetukseen. Tämän myötä on organisaatioissa mietitty, kuinka niissä voidaan poikkeusaikoina sitouttaa ihmisiä jatkamaan toimintaa ja tekemään yhteistyötä eri instituutioiden kanssa. Osafo käytti tutkimuksessaan IAP2-spektriä ja yliopistoyhteisön kumppanuuden mallia (UCP) kuvaamaan institutionaalista toimintaa yhteisöissä. Tutkimuksessa on myös otettu huomioon yhteisön sitoutuminen niin järjestelmän, yksilön, sosiaalisen kuin virtuaalisen näkökulman kautta. Tutkija on työnsä lopputulemana antanut suosituksen, miten yhteisöt voivat parantaa sitoutumisprosessiaan. Tässä on käytetty hyödyksi IAP2-spektrin tasoja. Osafo pitääkin IAP2-spektriä hyödyllisenä välineenä, kun kuvataan yhteisöjen sitoutumisprosesseja. (Osafo, 2021, s. 75–76, 78, 80–82.)

2.1.4 Fungin demokratiakuutio

Archon Fung (2006, s. 66) käsittelee kansalaisten osallisuutta päätöksentekoon kolmen tärkeän ulottuvuuden kautta. Nämä ulottuvuudet ovat: ketkä osallistuvat, miten osallistujat kommunikoivat ja tekevät päätöksiä sekä miten osallistujat vaikuttavat julkiseen päätöksentekoon ja toimiin. Ulottuvuudet muodostavat tilan, jonka Fung on nimennyt

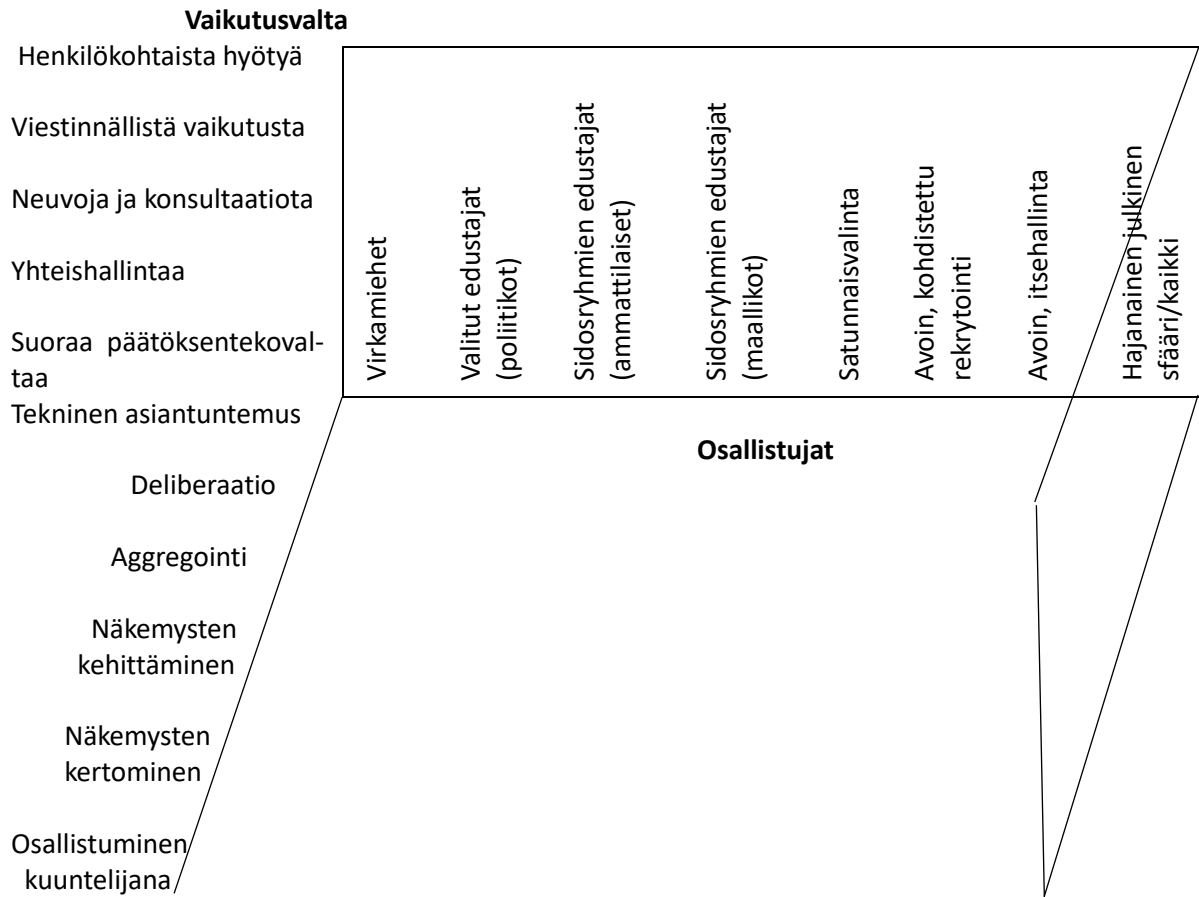
demokratiakuutioksi (kuvio 5). Demokratiakuution avulla voidaan jäsenellä osallisuuden työkaluja, osallistujia ja näiden vaikutuksia päätöksentekoon ja toimintaan. (Fung, 2006, s. 66; Fung, 2015, s. 514.)

Fung (2006) on tuonut demokratiakuutioon kahdeksan ryhmää (kuvio 5), jotka osallistuvat päätöksentekoon. Kuvion toisessa laidassa ovat hallinnon virkamiehet sekä valitut edustajat, kuten poliitikot, ja toisessa laidassa ryhmä, joka on nimetty hajanaiseksi julkiseksi sfääri tai kaikiksi. Päätöksentekoprosesseissa voidaan osallistujien joukosta tehdä valintoja siitä, minkälaiset ihmiset osallistuvat. Valinta voi olla avointa, jolloin kaikki saavat osallistua. Se voi myös olla kohdistettua rekrytointia, joka suuntautuu tiettyihin alaryhmiin. Avoimen osallistujaryhmän edustavuus on yleensä huono, koska se ei edusta laajempaa ihmisjoukkoa. Tutkimusten mukaan muita enemmän osallistuvat yleensä paremmassa sosioekonomisessa asemassa olevat sekä vahvojen mielipiteiden kannattajat, ja tällöin joukon edustavuus kärsii. Osallistujaryhminä voi myös olla erilaisia sidosryhmiä, jotka koostuvat joko maallikoista tai ammattilaisista. Maallikkoina osallistuvat sidosryhmät ovat yleensä ilman palkkiota toimivia kansalaisia, jotka haluavat käyttää aikaansa jonkin yhteisen asian hyväksi. Ammattilaisina toimivat sidosryhmät taas ovat usein järjestäytyneiden eturyhmien palkattuja edustajia. Jos halutaan mahdollisimman edustava kattaus osallistujista, on osallistujaryhmän satunnaisvalinta usein paras vaihtoehto valita osallistujat. (Fung, 2003, 2006, s. 67–68.)

Fung (2006) on mallissaan kuvannut kuusi erilaista viestintätapaa (kuvio 5), joita käytetään päätöksenteossa. Ensimmäiset kolme viestintätapaa ovat osallistuminen kuuntelijana, näkemysten kertominen ja näkemysten kehittäminen. Nämä viestintätavat antavat mahdollisuuden osallistua esimerkiksi kuulemistilaisuuksiin ja yhteiskokouksiin. Kysymysten ja mielipiteiden esittäminen on mahdollista, mutta mielipiteillä ei ole välttämättä vaikutusta päätöksentekoon. Koulutusmateriaalia ja tiedotteita voidaan lähettää osallistujille, millä osallistujia kannustetaan oppimaan aiheesta lisää. Nämä kolme viestintätapaa eivät ole kovinkaan vaikuttavia. Kuulemistilaisuuksissa virkamiehet saattavat sitoutua vain vastaanottamaan osallistujien huolenaiheita, ja he ottavat oman harkintansa mukaan huolenaiheet huomioon päätöksenteossa. (Fung, 2006, s. 68–69.)

Mallin muut viestintätavat ovat aggregointi, deliberaatio ja tekninen asiantuntemus. Aggregoinnilla tarkoitetaan osallistujien näkemysten kokoamista yhteen. Neuvottelujen ja etsinnän kautta voivat osallistujat päästä parhaaseen mahdolliseen vaihtoehtoon yhteisten asioiden edistämiseksi. Valinta parhaasta vaihtoehdosta voidaan tehdä myös äänestämällä. Deliberaatio on yksi viestintätapa, jolla osallistujat selvittävät, mitä he haluavat yksilöinä ja ryhmänä. Tässä luodaan keskustelutilaisuuksia -ja ryhmiä, missä tavoitteena on saavuttaa yhteisen pohdinnan kautta yhteisymmärrys asiasta. Viimeisenä esiteltynä viestintätapana mallissa on tekninen asiantuntemus. Tässä on taustalla, että monet julkiset päätökset pohjautuvat tekniseen asiantuntemukseen. Tällä tarkoitetaan virkamiesten ja asiantuntijoiden koulutuksen ja ammatillisen erikoistumisen pohjalta saatua osaamista, jota käytetään ratkaisemaan tiettyjä ongelmia. Tämä viimeinen viestintätapa ei koske kansalaisia. (Fung, 2006, s. 68–69.)

Fungin (2006) malliin on tuotu myös viisi erilaista vaikutusvallan osa-aluetta (kuvio 5). Ensimmäinen näistä on henkilökohtaisen hyödyn osa-alue. Monissa osallistumistapah-tumissa osallistujalla ei ole odotuksia politiikan tai toiminnan suhteen. Sen sijaan hän osallistuu jonkin henkilökohtaisen edun saamiseksi tai mahdollisesti kansalaisvelvollisuudentunnosta. Toista vaikutusvallan osa-aluetta, viestinnällistä vaikutusta, päätöksente-koon on tilanteissa, joissa osallistujien mielipiteet otetaan huomioon kuulemistilai-suuksissa. Kolmantena mallin vaikutusvallan osa-alueena ovat neuvot ja konsultaatio. Tässä osa-alueessa virkamiehet ottavat vastaan osallistujien palautteita, mutta päätös-valta on hallinnolla. Kaksi viimeistä mallin vaikutusvallan osa-aluetta ovat yhteishallinta ja suora päätöksentekovalta. Yhteishallinnalla tarkoitetaan kansalaisten ja virkamiesten kumppanuutta julkisten toimien ja suunnitelmien kehittämisessä. Suoralla päätöksente-kovallalla osallistujilla on valtaa julkisiin päätöksiin ja resursseihin. (Fung, 2006, s. 69–70.)



Kommunikoinnin ja päätöksenteon tapa

Kuvio 5. Demokratiakuutio (mukaillen Fung, 2006, s. 71; Raisio ja muut, 2017, s. 15).

Fungin (2006) demokratiakuutiassa vaikutusvallan osa-alueella on samankaltaisuutta IAP2:n osallistumisen spektrin kanssa. Fungin (2006) malli ottaa huomioon lisäksi henkilökohtaisen hyödyn, ja informoinnin vaikutus viittaa kansalaisten mielipiteen muuttamiseen. Demokratiakuution kolmiulotteisessa tilassa erilaiset osallistumismallit sijoittuvat lokeroihin, ja nämä voivat olla kuution eri puolilla. Fungin mallissa tekninen viranomaisprosessi sijoittuu vasempaan alanurkkaan, jolloin päätöksenteko on vain viranomaisten varassa. Perinteinen kuntalaiskuulemisen lokero taas sijoittuisi Fungin mallissa kuution oikeaan yläetureunaan. Tässä osallistujajoukko on valikoitunut paikalle omasta tahdostaan, ja he osallistuvat prosessiin kuuntelijoina ja näkemysten kertojina. (Raisio ja muut, 2017, s. 15–16.)

Kirjallisuudesta löytyy esimerkkejä, joissa Fungin demokratiakuutiota on hyödynnetty tutkimustyössä. Mengqi Shi (2019) on tutkinut kansalaisten vaikutusta osallistuvaan budjetointiin. Hän on testannut Fungin demokratiakuution avulla kansalaisten osallistumisen arvoa viranomaisten, osallistujien ja kommunikaatiomuotojen näkökulmasta. (Shi, 2019, s. 255–260.) Myös Prosser ja muut (2017) ovat hyödyntäneet Fungin demokratiakuutiota tutkiessaan Ison-Britannian hallinnossa paikallisten viranomaisten jaettua valtaa. Lähtökohtana tälle tutkimukselle oli ongelmaksi noussut kansalaisten kuulemisen vaillinaisuus. Tutkimuksessa hyödynnettiin Fungin teoriaa selvittämään kuka osallistuu poliittiseen toimintaan ja päätöksentekoon, kuinka nämä keskenään kommunikoivat ja mikä vaikutus osallistujilla on prosessissa. (Prosser ja muut, 2017, s. 251–269.)

2.3 Osallisuus lakien kautta Suomessa

Suomalaisessa lainsäädännössä osallisuus on vahvasti esillä. Perustuslaki (11.6.1999/731) sisältää monta pykälää, missä käsitellään kansalaisten oikeuksia osallistua ja vaikuttaa asioihin. Perustuslain 2. § käsittelee kansanvaltaa, joka sisältää yksilön oikeuden osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Lain 6. § ottaa huomioon ihmisten yhdenvertaisuuden ja lasten oikeuden vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Perustuslain 12. § sisältää jokaisen ihmisen oikeuden sananvapauteen ja oikeuden saada tietoa julkisista asiakirjoista ja tallenteista. Ihmisillä on perustuslain 13. § mukaan oikeus järjestää kokouksia ja mielenilmauksia sekä osallistua niihin. Pykälä 14 käsittelee vaali- ja osallistumisoikeutta, missä huomioidaan myös julkisen vallan tehtävä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 21. § ottaa huomioon vastuun ympäristöstä, julkisen vallan tehtävän turvata oikeus terveelliseen ympäristöön sekä kansalaisten mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kuntalaissa (410/2015) on säädetty kuntalaisten mahdollisuudesta osallistua palveluja koskevaan päätöksentekoon. Pykälä 22 käsittelee osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Sen mukaan kunnanvaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikutta-

vista osallistumisen sekä vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kansalaisraateja ja mielipidekartoituksia. Valitsemalla palvelujen käyttäjiä kunnan toimielimiin, kuntalaisten mahdollisuus osallistua kunnan talouden suunnitteluun sekä erilaiset yhteissuunnittelu- ja kehittämistapahtumat ovat myös keinoja kuntalaisille vaikuttaa kunnan päätöksentekoon. Kunnanvaltuuston tulee myös tukea asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Kuntalain mukaan on kunnan asukkailla mahdollisuus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa (23 §). Kuntaan on perustettava nuorisovaltuusto (26. §), vanhusneuvosto (27. §) ja vammaisneuvosto (27. §) varmistamaan näiden ryhmien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kunnan tiedottamisvelvollisuus on otettu huomioon kuntalain pykälässä 29. Kunnalla on velvollisuus tiedottaa asukkaitaan, palvelujen käyttäjiä, järjestöjä ja muita käyttäjiä riittävästi järjestämistään palveluista ja taloudestaan. Lisäksi on näitä ryhmiä tiedotettava valmisteilla olevista asioista, suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on myös tiedotettava tapa, miten päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Monet muut lait kuten sosiaalihuoltolaki (1301/2014), laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992), nuorisolaki (72/2006), lastensuojelulaki (417/2007) ja perusopetuslaki (628/1998) sisältävät nekin osallisuuteen liittyviä lainsäädäntökohtia. Nämä lait turvaavat kansalaisille mahdollisuuden oikeudenmukaiseen ja osallistavaan toimintaan.

3 Asiakaskeskeisyys ja asiakaslähtöisyys

Tässä luvussa tarkastellaan käsitteitä *kansalainen*, *kuntalainen* ja *asiakas* sekä käydään läpi käsitteet *asiakaskeskeisyys*, *asiakaslähtöisyys* ja *asiakasosallisuus*. Luvun lopussa on esitelty IAP2:n osallisuusspektrin ja asiakasnäkökulman pohjalta yhteenvedona asiakkuiden ja osallisuuden spektri.

3.1 Kansalainen ja asiakas

Käsite kansalainen (*engl.* citizen) on aikakautensa ja ympäristönsä tuotos. Yhteistä tämän määrittelylle, aikakaudesta tai ympäristöstä huolimatta, on ollut yksilön jäsenyys yhteisöön. (Oikeusministeriö, 2005, s. 43; Nivala, 2006, s. 25.) Kansalaisella on suhde valtioon, jossa yksilön asema on järjestetty oikeudellisesti. Kansalaisuudella on siten julkinen ulottuvuus, joka sisältää oikeuksia ja velvollisuuksia. Valtiolla on myös vastuu asukkaistaan ja heidän velvollisuuksistaan sitä kohtaan. (Sipponen, 2000, s. 69.)

T. H. Marshall on kuvaillut kansalaisten oikeuksia juridisten, poliittisten ja sosiaalisten oikeuksien avulla. Juridisiin oikeuksiin kuuluvat esimerkiksi yleiset perusoikeudet, henkilökohtaiset turvallisuuden oikeudet, yksityisyyttä ja omaisuutta suojaavat oikeudet sekä tasapuolisen oikeudenkäynnin turva. Yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen ja osallistumiseen liittyvät oikeudet ovat poliittisia oikeuksia, joista voidaan mainita esimerkiksi ääntäminen. Sosiaaliset oikeudet pitävät sisällään tasavertaisen mahdollisuuden koulutukseen, terveydenhuoltoon ja sosiaaliturvaan. (Marshall, 1992; Nivala, 2006, s. 40–41.)

Suomalaisessa käsitteessä kansalaisuudesta on sanottu usein olevan piirteitä hallintoalaluonteisuudesta, millä tarkoitetaan kansalaisen olemista julkisen vallan käytön kohteena. Kunnon kansalaisen piirteinä on perinteisesti pidetty työteliäisyyttä, säästäväisyyttä, valmiisuutta ja hyvää sääntöjen noudattamiskykyä. (Jääsaari ja muut, 2010, s. 212.)

Kansalaisuuteen kuuluu myös toiminnallinen näkökulma. Yksilö voi toimia kansalaisoikeuksien sallimissa rajoissa vapaasti. Toiminnallisuus voi ilmetä ihmisen haluna osallistua ja myötävaikuttaa tärkeiksi kokemiinsa asioihin. Kansalaisuus voidaan jakaa kahteen osa-alueeseen toiminnallisuusominaisuuden pohjalta, passiiviseen ja aktiiviseen kansalaisuuteen. Passiivisella kansalaisella on samat perusoikeudet ja vapaudet, mutta hän ei halua tai ei kykene osallistumaan yhteiskunnassa, yhteisössä tai omassa elämässä. Aktiivinen kansalaisuus puolestaan edellyttää yksilön tietoisuutta oikeuksistaan, velvollisuuksistaan, osallistumismahdollisuuksistaan ja demokratian pelisäännöistä. Aktiivisen kansalaisuuden on sanottu olevan demokraattisen yhteiskunnan perusta, mikä näkemys korostaa kansalaisen osallistumista ja toimintaa. Kansanvaltainen järjestelmä tarvitsee ihmisiä, jotka ovat kykeneviä ja halukkaita osallistumaan ja vaikuttamaan yhteisiin asioihin. Aktiivisen kansalaisuuden kautta nähdään hallintoalamaisuuden roolin merkityksen kansalaisuudessa vähentyvän. (Oikeusministeriö, 2005, s. 43–44, 53; Nivala, 2006, s. 84; Jääsaari & muut, 2010, s. 212; Särkelä, 2011, s. 155.)

Palveluvaihtoehtojen ja erilaisten asiakkuuksien myötä ovat kansalaisten sidokset ja osallistuminen monipuolistuneet (Valokivi, 2008, s. 50). Kansalaista, joka käyttää palveluja, kutsutaan lainsäädännössä, suosituksissa ja ohjeistuksissa yleensä asiakkaaksi (Valkama, 2009, s. 33). Yrity maailmasta lähtöisin oleva asiakkaan käsite (*engl.* customer, client, consumer) on monimerkityksellinen ja olosuhteisiinsa sidoksissa oleva termi (Sipponen 2000: 330). Yleensä termillä tarkoitetaan tuotteen tai palvelun vastaanottajaa. Tällöin asiakas hyötyy ostamastaan tuotteesta ja saamastaan palvelusta. (Valkama, 2009, s. 28, 32.)

Julkishallintoon asiakkaan käsite on tullut kahdesta eri tutkimuksen suunnasta. Toinen näistä on julkisjohtamisen New Public Management -oppiin liittyvä markkinamainen asiakkuus. Toinen suuntaus taas on demokratiaan ja osallistumiseen liittyvä ajatus kansalaisten mahdollisuuksista kasvattaa vaikutusvaltaansa. (Kettunen & Möttönen, 2011, s. 57–58.)

Katja Valkama (2012) on tutkinut väitöskirjassaan asiakkuuden ongelmaa sosiaali- ja terveydenhuollon viitekehyksessä. Tutkimuksen mukaan kansalaisen suhde asiakkuuteen muistuttaa markkinalähtöistä asiakkuutta. Tämä puolestaan vaikuttaa kansalaisen ajatteluun ja toimintaan. Kansalainen asiakkaana haluaa valita palvelunsa ja vaikuttaa niihin. (Valkama, 2012, s. 79.) Myös John Clayton Thomas (2013) on pohtinut artikkelissaan yksilön asemaa kansalaisena, asiakkaana ja kumppanina hallinnon näkökulmasta. Kun tutkija tarkastelee kansalaista asiakkaana, nousevat esiin asiakaspalvelun ja teknisten asiakaspalvelutyökalujen kehittämisen näkökulmat. Tarkastellessa kansalaista kumppanina Thomas kiinnittää huomion yhteisen tekemisen ja osallistumisen näkökulmiin. Kansalainen yksilönä näkökulmaa tarkasteltaessa tulee hallinnon kiinnittää huomiota jaettuun päätöksentekovaltaan ja päätöksentekoprosessin tarkkojen raamien muodostamiseen. (Thomas, 2013, s. 788–794.)

Erilaisia malleja ja lähestymistapoja on esitetty kirjallisuudessa, kun katsantokantana kansalainen on asiakkaana palvelujärjestelmissä. Asiakkaan roolin monimuotoisuus näyttäytyy tutkijoiden tulkinnoissa. Seuraavissa kappaleissa käydään läpi Hasenfeldin ja muiden (1987) malli, Vuokko Niirasen (2012) tulkinta ja Heli Valokiven (2008) työ, jossa tarkastellaan osallisuuden kautta kansalaisen asemaa asiakkaana eri palvelujärjestelmissä.

Hasenfeld ja muut (1987, s. 402) ovat jakaneet kansalaisen asiakkuuden neljään erilaiseen merkitykseen sen mukaan, kuinka paljon viranomaisilla tai kansalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa palveluihin (kuvio 6). Asiakas eli *customer (engl.)* -tyyppinen asiakkuus palvelee parhaiten kansalaista itseään. Tässä kansalaisella on mahdollisuus valita palveluntarjoaja omien intressiensä ja tarpeidensa mukaan. Palveluntarjoajan mahdollisuus vaikuttaa asiakkuuteen on tässä mahdollinen. Palveluntarjoajan tehtäväksi jää houkuttaa asiakastyyppejä asiakkaita palveluidensa äärelle sekä mukautua ja reagoida asiakkaiden tarpeisiin. Kuluttaja- eli *consumer (engl.)* -tyyppisellä asiakkuudella tarkoitetaan asiakkuutta, jossa asiakas aiheuttaa kustannuksia organisaatiolle lisääntyneiden palve-

luntarpeidensa vuoksi. Palveluntarjoajan mahdollisuus vaikuttaa tämän tyyppiseen asiakkuuteen on pieni, koska he eivät pysty hallitsemaan asiakkaan käytöstä ja palveluntarjoajia. Kuluttajatyyppeissä asiakas- ja viranomaiskohtaamisissa voi tulla esiin paljon tyytymättömyyttä palveluntarjoajaan. Byrokraattiset prosessit, pitkät jonotusajat ja laadultaan heikot palvelut voivat olla asioita, jotka lisäävät asiakkaiden tyytymättömyyttä. (Hasenfeld ja muut, 1987, s. 402–405; Valkama, 2009, s. 30–31.)

Saaja- tai suojatti- eli *client (engl.)* -tyyppisessä asiakkuudessa on piirteitä pakottavista elementeistä. Asiakkaan on hyväksyttävä palveluntarjoajan ohjeet ja säännöt päästäkseen tämän palvelujen piiriin. Palveluntarjoaja voi sanella säännöt asiakkaalle, ja hänen on hyväksyttävä nämä ehdot. Hoidokki- eli *inmate (engl.)* -tyyppinen asiakkuus kuvaa kansalaisen ja palveluntarjoajan vähäistä mahdollisuutta vaikuttaa palvelun valintoihin. Palvelua käytetään, jos on äärimmäinen pakko. Palveluntarjoajalla ei ole suurta mahdollisuutta vaikuttaa palveluun. (Hasenfeld, 1987, s. 402–405; Valkama, 2009, s. 30–31.)

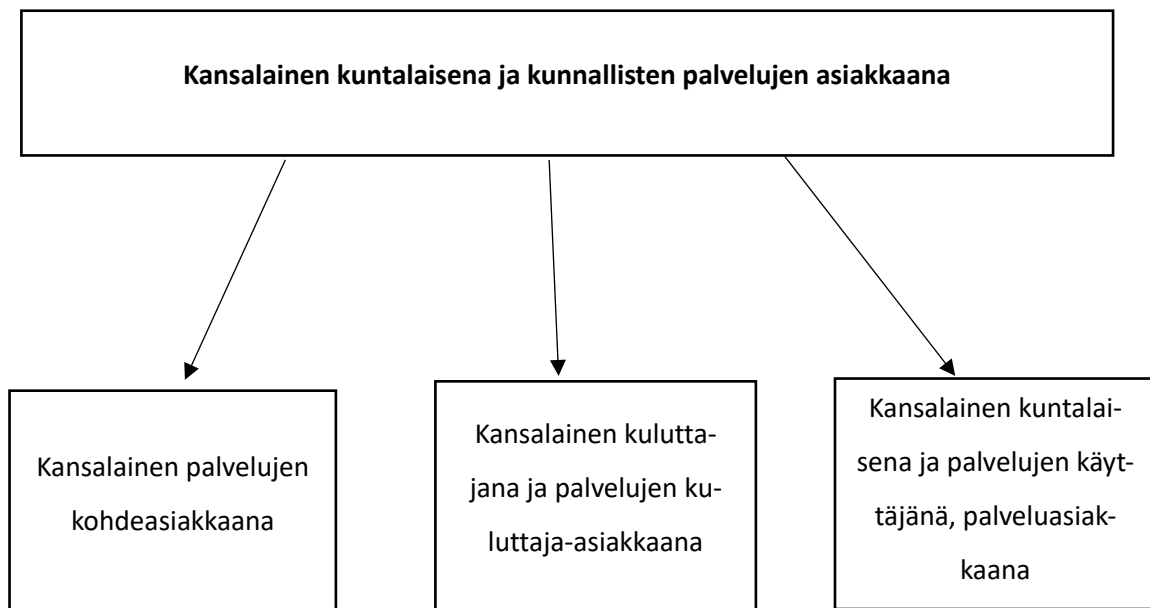
Viranomaisten liikkumatila palvelujen tarjoajana	Kansalaisten vapaus valita palvelujaan		
		Pieni	Suuri
	Pieni	Hoidokki (<i>engl. inmate</i>)	Kuluttaja (<i>engl. consumer</i>)
	Suuri	Saaja, suojatti (<i>engl. client</i>)	Asiakas (<i>engl. customer</i>)

Kuvio 6. Hasenfeldin nelikenttäanalyysi (Hasenfeld, Rafferty & Zald 1987: 402; Valkama 2009: 30).

Vuokko Niiranen (2002, s. 67–69) on käsitellyt kansalaista asiakkaana kolmen ulottuvuuden kautta. Kansalainen voi olla palveluiden kohde-, kuluttaja- tai palveluasiakas (kuvio 7). *Kohdeasiakkuus* merkitsee kansalaisen roolia toimenpiteiden kohteena. Kohdeasiakkaana kansalaisella ei ole aktiivista osaa, vaan tämän kuuluu noudattaa annettuja ohjeita. *Kuluttaja-asiakkuus* tarkoittaa valinnanvapautta ja maksuvalmiutta. Kansalaisella on aktiivinen rooli, jolloin hänellä on kyky vertailla palveluja sekä hän on tietoinen erilaisista

vaihtoehtoista. Laatu ja palveluodotuksiin vastaaminen on keskeisessä roolissa kuluttajakäsitteen käytössä. Kuluttaja-asiakkuus voi lisätä palveluntuottajien kilpailua, mikä taas voi johtaa palveluiden parempaan laatuun. *Palveluasiakkuus* korostaa kansalaisen asemaa yhteisön jäsenenä, kuntalaisena. Kansalaisella on aktiivinen rooli ja hänen vaikutusmahdollisuutensa ovat hyväksytyjä ja toimivia. Palveluasiakkuudessa osallistumisen vaikutukset voivat ulottua palveluiden järjestämisen tavoitteisiin, kohdentamiseen ja kehittämiseen. (Niiranen, 2002, s. 67–70.)

Niirasen (2002, s. 77) mukaan palvelunkäyttäjää tulisi kohdella kuntalaisena, koska tällöin asiakkaan arvokkuus kansalaisena säilyy. Asiakkuus ei vähennä kuntalaisuuden olemisen oikeutta. Kansalaisuuden kokemus voi vahvistua, kun häntä osallistutetaan ja tuetaan hänen asiakkuuttaan kuntalaisena. Niirasen (2002, s. 78) mielestä kansalaista ei tulisi ajatella pelkästään asiakkaaksi, vaan säilyttää kansalaisuus asiakkuuden käsitteessä.



Kuvio 7. Kolme näkökulmaa asiakkuuteen (Niiranen 2002, s. 68).

Tutkija Heli Valokivi (2008, s. 63) on väitöskirjassaan määritellyt asiakkaan asemassa olevaa kansalaisen käsitettä osallisuuden ja osallistumattomuuden kautta. Hän on kuvannut kansalaisen asiakkuutta osallisuuden jatkumona (kuvio 8), jossa jatkumon toisessa

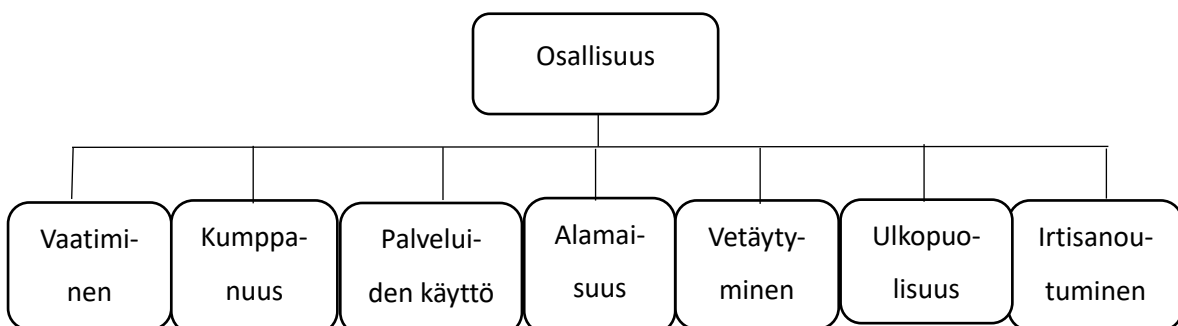
päässä on aktiivinen, vaativa kansalainen ja toisessa päässä irtisanoutunut kansalainen. Siirryttäessä jatkumossa oikealta vasemmalle asiakkaan aktiivisuuden määrä vähenee. On kuitenkin hyvä huomata, että jatkumon oikeaan laitaan sijoittuva, irtisanoutunut asiakas, voi olla aktiivinen omassa toiminnassaan. (Valokivi, 2008, s. 62–63.)

Valokiven mallissa (kuvio 8) jatkumon vasempaan laitaan sijoittuu osallisuuden vaiheista *vaatiminen*. Tämä tarkoittaa aktiivista, vahvaa kansalaisen ääntä. Vaativa kansalainen on tietoinen oikeuksistaan, jolloin hän vaatii niiden toteutumista. Vaatimisen toimintatavassa asiakkaan roolilla on yhtymäkohtia kuluttajamaiseen käytökseen, mutta palvelujärjestelmät eivät useinkaan vastaa kansalaisen palveluodotuksiin riittävän hyvin. Seuraavana jatkumoon on sijoitettu *kumppanuus*. Tätä osallisuusjatkumon kenttää kuvaavat parhaiten käsitteet yhdessä toimiminen, tasavertainen neuvottelukumppanuus sekä liittoutuminen asiakkaan ja järjestelmän kanssa. Hyvä vuorovaikutus, keskusteluyhteys ja molemminpuolinen kuuleminen edesauttavat kumppanuussuhteen luomisessa. Kansalainen kumppanina voi myös esittää palvelujärjestelmään kehittämis ehdotuksia. Kolmantena vaiheena osallisuusjatkumossa on *palveluiden käyttö*. Kansalaisen osallisuus on tässä vähemmän aktiivista kuin edellisissä jatkumon vaiheissa. Asiakkuus näyttäytyy positiivissävytteisenä, vaikka kansalaisen osallistuminen on melko passiivista. Kansalainen saa tässä vaiheessa apua ja tukea, muttei osallistu niiden suunnitteluun ja järjestämiseen. Valokivi näkee tässä osallisuusjatkumon muodossa yhtymäkohtia Niirasen (2002, kuvio 7) mallin palveluasiakkuuden käsitteen kanssa, sillä palveluja ei olisi olemassa ilman asiakasta. (Valokivi, 2008, s. 62–68.)

Osallisuusjatkumon neljäs vaihe käsittää asiakkuuden *alamaisena*. Alamaisen käsitteen kautta tarkasteltuna on asiakkaan rooli passiivinen. Kohteena ja vastaanottajana oleva kansalainen voi kokea nöyryyttä, arkuutta, tiedonvajetta, neuvottomuutta ja ahdistusta palvelujärjestelmien viidakossa. Valokivi viittaakin Niirasen (2002, kuvio 7) mallin kohdeasiakkaan käsitteeseen, kun hän pohtii asiakkaan roolia alamaisena, sillä tässä asiakkuus perustuu ammatillisten toimenpiteiden kohteena olemiseen. Jatkumossa seuraavana vaiheena on *vetäytyminen*. Tässä kansalainen voi jäädä palveluiden ulkopuolelle,

jos hän ei osaa tai kykene osallistumaan. Kansalaisen vetäytymisen taustalla voivat olla huonot kokemukset palveluista, jolloin on helpointa jättäytyä pois palveluiden piiristä. (Valokivi, 2008, s. 62–68.)

Osallisuusjatkumon toiseksi viimeinen vaihe, *ulkopuolisuus* kuvaa vähäisintä osallisuuden määrää jatkumossa. Ulkopuolisuuden kokemus voi olla seurausta esimerkiksi epäsosiaalisesta elämäntavasta tai rikollisesta käyttäytymisestä. Asiakas voi myös jäädä kohtaamistilanteissa huomiotta, jolloin hänen äänensä ei tule kuulluksi. Tällöin voi ulkopuolisuuden kokemus entisestään voimistua. Viimeisenä osallisuudenjatkumon vaiheena on *irtisanoutuminen*. Tässä palvelujärjestelmien ulkopuolella oleva kansalainen voi olla aktiivinen toimija, mutta hän ei käytä palvelujärjestelmää hyväkseen. Hän on saattanut ajautua pois palvelujen piiristä huonon palvelukokemuksen vuoksi ja on etsinyt vaihtoehtoja palveluille, joita hän tarvitsee. Yleensä irtisanoutumiseen liittyy kansalaisen vahva asiantuntijuus omasta elämäntilanteestaan. (Valokivi, 2008, s. 62–68.)



Kuvio 8. Asiakkaan asemassa olevan kansalaisen osallisuusjatkumo (Valokivi 2008: 63).

Suuntauksena on ollut, että kansalaisen aktiivisuutta ja vastuunottoa omasta hyvinvoinnistaan edellytetään yhä enenevässä määrin, jolloin ihmisten vaatimukset palvelujärjestelmiä kohtaan lisääntyvät. Kansalaiset ovat tietoisempia lainsäädännöstä, julkisten palvelujen velvoitteista ja omista mahdollisuuksistaan vaikuttaa asioihin. Tässä onkin hyvä huomata käsitteiden kansalainen ja asiakas erot. Käsitteenä kansalainen tarkastelee lähitökohtaisesti yhteiskunnallisia ilmiöitä yleisen hyvän näkökulmasta pitkällä aikavälillä,

kun taas käsitteen ollessa asiakas on tarkastelun lähtökohtana asiakkaan toiveet ja tarpeet tehokkaimman ja nopeimman menetelmän turvin. Kun kansalaista määritellään asiakkaaksi, korostuva oikeudet, mahdollisuudet esittää toiveita, valinnanvapaus, vaatimukset ja oikeus valittaa huonosta palvelusta tai kokemuksesta. (Julkunen, 2007, s. 190–191; Valkama, 2009, s. 29–30, 32.)

Heikossa asemassa olevan kansalaisen kohdalla nämä edellä esitetyt määreet eivät toteudu. Yksilö voi olla sairauksia tai muita rajoitteita, mitkä vaikuttavat hänen toimintakykynsä päättää ja vaikuttaa omiin asioihinsa. Palvelujärjestelmien muutokset, missä korostuu aktiivinen yksilön osallistuminen sekä vastuu omasta terveydestä ja hyvinvoinnista, huonontavat heikossa asemassa olevien kansalaisten toimintamahdollisuuksia ja palveluja. (Raitakari ja muut, 2012, s. 74.)

3.2 Asiakaskeskeisyys

Asiakaskeskeisyyden (*engl.* client-centred, customer-centred) käsite ei ole uusi. Näkökulma asiakaskeskeisyydestä syntyi 1930-luvulla Yhdysvalloissa. Psykologi Carl Rogers toi tutkimustyössään, joka keskittyi ihmissuhteisiin, esiin asiakaskeskeisyyden käsitteen. Tämän lähtökohtana oli asiakkaan kunnioittaminen ja tarpeiden huomioiminen. Vuonna 1954 Peter Drucker kirjoitti teoksessaan asiakkaan kokemuksen vaikuttavan yrityksissä valmistettaviin tuotteisiin ja olevan menestyvän yrityksen takana. Myös Theodore Levitt toi esiin vuonna 1960, ettei yritysten tule keskittyä tuotteiden myyntiin vaan asiakkaiden tarpeiden täyttämiseen. (Shah ja muut, 2006, s. 113; Mönkkönen, 2007, s. 63.)

Asiakaskeskeisyyden on sanottu olevan jatkumoa tuotanto- ja palvelukeskeiselle toiminnalle. Tuotantokeskeisessä toiminnassa on korostettu lähinnä teknisiä taitoja, ja palvelukeskeisessä toiminnassa taas myyntiin ja markkinointiin liittyvää osaamista. Taustatekijöinä yritysten tarpeelle muuttaa toimintaa asiakaskeskeiseen suuntaan ovat olleet ja ovat edelleen tuottavuuden parantaminen, markkinoiden monimuotoisuuden lisäämi-

nen, kiristynyt kilpailu, vaativat ja tietoiset asiakkaat sekä tekniikan kehittymisen nopeutuminen. Asiakkaan aikakauden alkaessa tuotanto- ja palvelukeskeiset organisaatiot eivät menestyneet, vaan menestyäkseen tuli ottaa asiakas toiminnan keskiöön. Suomeen ajattelumalli asiakaskeskeisyydestä ihmissuhdetyössä rantautui 1980-luvun lopulla, jolloin haluttiin nostaa asiakkaan näkökulma asiakastyön lähtökohdaksi. (Juuti, 2015, s. 96; Shah ja muut, 2006, s. 113–114; Mönkkönen, 2007, s. 63.)

Asiakaskeskeisyydellä tarkoitetaan asiakkaan nostamista palvelujen keskipisteeksi. Tällöin toiminnot ja palvelut organisoidaan häntä varten. (Virtanen ja muut, 2011, s. 18.) Asiakaskeskeisyydellä halutaan parantaa asiakaspalvelua, ja siinä asiakkaita palvelevat henkilöt saavat tehdä päätöksiä asiakkaan hyväksi. Organisaatioiden hierarkkisuutta ja esimieskeskeisyyttä puretaan ja yhteistyötä asiakkaan kanssa korostetaan. (Juuti, 2015, s. 173–174.)

Asiakaskeskeinen toimintatapa ei kuitenkaan välttämättä takaa asiakkaan osallisuutta ja oikeuksien toteutumista. Asiakas voi esimerkiksi olla toiminnan kohteena, jolloin palvelut on tuotettu asiakasta varten, mutta ei hänen kanssaan. Asiakaskeskeisessä kehittämisessä asiakas ei esimerkiksi pysty vaikuttamaan palvelun toteuttamisen ja toimittamisen tapoihin. Asiakkaalta voidaan kysyä mielipidettä, mutta kyselyn tekijä on monesti palveluntuottaja itse. Tämän vuoksi asiakkaasta lähtevät uudet ideat eivät välttämättä tule kuulluiksi. (Virtanen ja muut, 2001, s. 18–19, 36–37.)

3.3 Asiakaslähtöisyys

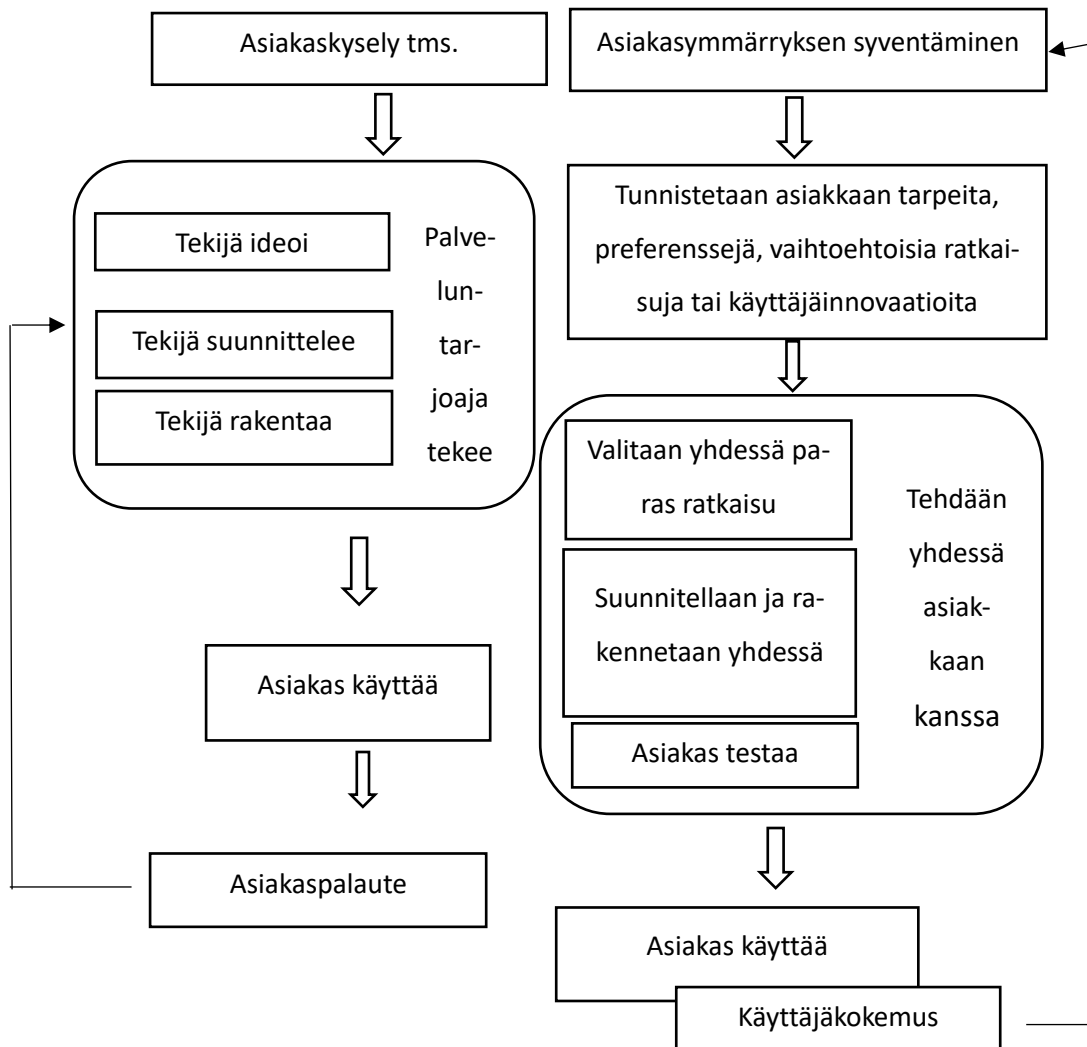
Asiakaskeskeisyydestä seuraava kehityssaskel on asiakaslähtöisyys (*engl.* customer orientation). Tässä asiakas otetaan mukaan palvelun tarjoajan kanssa palvelun tai toiminnon suunnitteluun. Kuviossa yhdeksän on esitetty asiakaskeskeisen ja asiakaslähtöisen kehittämismallin erot. Asiakaskeskeisessä toimintamallissa asiakas on toiminnan keskiössä, mutta esimerkiksi asiakaskyselyt tehdään organisaatiolähtöisesti. Toiminnan kehittäjänä on palveluntarjoaja, joka antaa palvelulleen toimintaraamit. Kuvioista yhdeksän nähdään,

että asiakaslähtöisessä toimintamallissa asiakas puolestaan on otettu toiminnan suunnitteluun mukaan, ja sitä kautta palvelun tuottajan asiakasymmärrys syvenee. Asiakaslähtöisyydessä asiakas nähdään aktiivisena toimijana, oman elämän asiantuntijana. (Virtanen ja muut, 2011, s. 18–19.) Keskeistä asiakaslähtöisyydessä on asiakkaan oman päätöksenteon tukeminen sekä asiakkaan omien yksilöllisten näkemysten kunnioittaminen (Laakkonen ja muut, 2012, s. 25; Virtanen ja muut, 2011, s. 20).

Asiakaslähtöisyyttä voidaan käsitellä neljän eri osa-alueen kautta, mikä pohjautuu kokonaisvaltaisuuteen, yksilöllisyyteen, eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön ja palveluiden integrointiin ja koordinointiin. Kokonaisvaltaisuuden osa-alueeseen sisältyvät fyysisten, psyykkisten, sosiaalisten ja kognitiivisten tarpeiden huomiointi sekä ennaltaehkäisevä lähestymistapa. Riittävä tuen tarjoaminen ja asiakkaan kokonaistilanteen huomioiminen kuuluvat myös tähän osa-alueeseen. Yksilöllisyyden osa-alue sisältää asiakkaalle suunnatun palvelukokonaisuuden luomisen ottaen huomioon asiakkaan osallisuuden, itsemääräämisoikeuden ja valinnanvapauden. Kolmas eli yhteistyön osa-alue käsittää asiakkaan ja palveluntuottajan välisen tasavertaisen kumppanuuden. Tässä molemminpuolista asiantuntijuutta sekä moniammatillista yhteistyötä hyödynnetään työskentelyssä. Yhteistyö voi sisältää myös työskentelyä omaisten kanssa. Viimeinen osa-alue eli palveluiden integrointi ja koordinointi tarkoittaa asiakkaan yksilöllistä tukemista sekä tilanteen ja palveluiden säännöllistä seuranta. (Ristolainen ja muut, 2020, s. 244–245.)

Asiakaskeskeinen kehittämismalli

Asiakaslähtöinen kehittämismalli



Kuvio 9. Asiakaskeskeisen ja asiakaslähtöisen kehittämisen ero (Virtanen ja muut, 2011, s. 37).

Sanna Järnström (2011) on kuvannut väitöskirjassaan asiakaslähtöisyyttä kolmen ulottuvuuden, itsemääräämisoikeuden, tiedonsaannin ja osallistumisen sekä tasavertaisen vuorovaikutuksen, kautta. Itsemääräämisoikeutta tutkija pitää asiakaslähtöisyyden ytimenä, minkä toteutumiseen vaikuttavat tiedonsaanti, osallistuminen ja tasavertainen vuorovaikutus. (Järnström, 2011, s. 48–49.)

Virtanen ja muut (2011, s. 19) ovat esittäneet asiakaslähtöisyyden sosiaali- ja terveyssektorin näkökulmasta neljän ulottuvuuden kautta. Ensimmäinen näistä on arvoperusta,

joka käsittää toiminnan perustuvan ihmisarvoiseen kohtaamiseen yksilön kanssa. Toisena ulottuvuutena on asiakkaan tarpeet toiminnan ytimessä. Tämä edellyttää palveluntarjoajalta asiakasymmärrystä, jolloin asiakkaan tarpeet osataan jalostaa käytettäväksi organisaation toiminnassa. Kolmantena ulottuvuutena on nähdä asiakas aktiivisena toimijana. Asiakasta pidetään tässä osallistuvana yksilönä, joka ottaa vastuun omasta hyvinvoinnistaan. Keskeinen tutkimuksessa esitetty ulottuvuus on neljäs ulottuvuus, jossa nähdään asiakas tasavertaisena kumppanina palveluntuottajan kanssa. Kumppanuus edellyttää hyvää dialogia ja luottamusta, jossa asiakkaan oman elämän asiantuntijuutta hyödynnetään järjestelmän sallimissa rajoissa. (Virtanen ja muut, 2011, s. 18–19.)

Irma Kiikkala (2000, s. 116) on työssään esittänyt näkemyksen, jossa asiakaslähtöisyydessä on kyse neljästä eri ulottuvuudesta. Asiakaslähtöisyyden ytimessä ovat Kiikkalan mukaan toiminnan arvoperusta, näkemys asiakkaasta, hoito- ja palvelutoiminnan luonne sekä työntekijän ominaisuudet. Kun tarkastellaan asiakaslähtöisyyttä toiminnan arvoperusteen kautta, nousevat keskiöön ihmisarvo, kokonaisvaltainen ihminen, ihmisen kunnioitus, aktiivisuus, itsemäärääminen, yhdenvertaisuus, yksilöllisyys, neuvotteleva yhteistyö, vaikuttaminen, aitous, toiveikkuus ja tulevaisuuteen suuntautuminen. Puolestaan ulottuvuuksista seuraava, näkemys asiakkaasta, sisältää tutkijan mukaan seuraavat tasot: asiakas tulee nähdä yksilönä, yhteisöön kuuluvana jäsenenä, seutukuntansa asukkaana ja yhteiskuntaan kuuluvana kansalaisena. Kolmas ulottuvuus, hoito- ja palvelutoiminnan luonne, lähtee puolestaan asiakkaan tarpeista. Vastavuoroinen ja tulevaisuuteen suuntautuva kumppanuus perustuu yhteisiin sopimuksiin, joiden puitteissa toimitaan. Viimeisessä ulottuvuudessa asiakaslähtöisessä toiminnassa työntekijältä edellytetään aitous, avoimuutta, rohkeutta, yhdenvertaisuutta, tulevaisuuteen suuntautuneisuutta, aktiivisuutta ja ammattitaitoisuutta. (Kiikkala, 2000, s. 116–119.)

Bartley ja muut (2007) ovat päätyneet tutkimuksessaan kuuteen kohtaan, joilla voidaan edistää asiakaslähtöistä toimintakulttuuria organisaatiossa. Nämä kohdat ovat johtajuus, kuunteleminen, analyysi ja ymmärtäminen, integrointi ja käyttöönotto, ihmiset sekä tarkista ja paranna. Johtajuudella tarkoitetaan asiakkaiden ohjaavan organisaation suuntaa

ja toimia, ja tässä organisaatio on jäsennelty johdon toimesta vastaamaan asiakkaan tarpeisiin. Toisessa kohdassa, kun kuunnellaan aktiivisesti asiakkaan näkemyksiä ja käytetään erilaisia viestintäkanavia, voidaan osaltaan parantaa asiakaslähtöistä toimintaa. Asiakkaiden tulee voida ottaa helposti yhteyttä sekä antaa palautetta organisaatiolle. Kolmannessa tutkijoiden esittämässä kohdassa tulee asiakastiedon analyysin sekä ymmärryksen asiakkaiden odotuksista olla organisaatiossa ajan tasalla. Tässä asiakaskyselyitä, saatuja palautteita ja muita asiakastietoja hyödynnetään, jolloin ymmärrys asiakkaasta kasvaa. (Bartley ja muut, 2007, s. 490–494.)

Bartley ja muiden (2007) tutkimuksessa integrointi ja käyttöönotto tarkoittavat asiakkaan odotusten toteutumista ja toimivuutta palveluissa. Tässä toimet organisaatiossa ovat ketteriä ja joustavia, jolloin voidaan hyvin nopeasti reagoida asiakkaiden muuttuviin tarpeisiin. Viidennellä kohdalla eli ihmisillä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa organisaation työntekijöitä. Asiakaslähtöisyyttä korostetaan, kun rekrytoidaan uutta henkilökuntaa, perehdytyksessä, koulutuksissa, suorituskyvyn arvioinnissa sekä henkilöstön tavoitteiden linjauksissa. Viimeinen kohta eli tarkista ja paranna tarkoittaa asiakaslähtöisen toiminnan jatkuvaa seuraamista. Asiakaslähtöistä strategiaa ja organisaation prosesseja seurataan säännöllisesti, jotta niitä voidaan jatkuvasti parantaa. (Bartley ja muut, 2007, s. 490–494.)

Tutkija Petri Virtanen (2018, s. 109) on työssään tullut samantapaisiin johtopäätöksiin kuin Bartley ja muut (2007) asiakaslähtöisen palveluorganisaation sisällöstä. Lisäksi hän pitää tärkeänä myös osaamisen johtamista sekä innovatiivista ajattelua. Johtamisen tulisi olla positiivista, kannustavaa ja itseohjautuvuuteen rohkaisevaa. (Virtanen, 2018, s. 101–109.)

Asiakaslähtöistä toimintatapaa estävä tekijä on usein organisaation henkilöstön tietämättömyys organisaation toimintatavoitteista. Organisaation tulee tuoda esiin halukkuutensa asiakaslähtöiseen toimintaan myös strategiassaan, ja viestiä asiasta hyvin henki-

löstölleen. Myös organisaation sisällä olevien osastojen siiloutuminen voi estää asiakaslähtöistä toimintaa. Tässä osastojen välinen epäluottamus ja tiedonkulun haasteet voivat heikentää asiakkaan asemaa, ja tällöin asiakaslähtöisyys ei toteudu. Lisäksi työntekijöiden sosiaalisilla taidoilla on vaikutusta asiakaslähtöisyyden toteutumiseen. Työntekijöiden asenteiden, henkilökohtaisten resurssien ja tunteiden rooli on tunnistettava, kun halutaan edistää asiakaslähtöistä toimintaa. Estäviä tekijöitä asiakaslähtöisen toimintatavan edistämiseksi voivat olla vielä henkilökunnan kiire, asiakkaiden huono kohtelu, välinpitämättömyys ja asiakkaan mahdollisuus osallistua itseään koskeviin päätöksiin. Esimerkiksi Sandra ja John Gountas (2015) ovat esittäneet sairaalamaailmaan kohdentuvassa tutkimuksessaan empatiataitoja ja myötätuntoa parantavaa koulutusta henkilöstölle, mikä lisäisi asiakaslähtöisyyttä organisaation toiminnassa. (Seiskari & Töyrylä, 2000, s. 62; Nikkilä & Paasivaara, 2008, s. 27–29; Lamberti, 2013, s. 601–606; Gountas & Gountas, s. 2016, s. 290–291.)

Yoo ja muut tutkijat (2015) ovat päätyneet mielenkiintoisiin päätelmiin tutkiessaan työntekijöiden käyttäytymistä aggressiivisten ja huonosti käyttäytyvien asiakkaiden kanssa. Heidän mukaansa asiakaslähtöinen työntekijä kestää paremmin asiakkaan negatiivisen käytöksen kuin vähemmän asiakaslähtöinen työntekijä. Tutkijoiden mukaan organisaatioiden tulisikin järjestää asiakaspalvelukoulutusta työntekijöilleen sekä luoda kriteeristö arvioida työntekijän asiakaslähtöistä toimintaa, kun palkataan henkilökuntaa. Tutkimuksen mukaan asiakaslähtöisyyden korostaminen ammatillisena pätevyytenä myös lisää työtyytyväisyyttä ja yrityksessä pysyvyyttä. (Yoo ja muut, 2015, s. 422–423.)

3.4 Asiakasosallisuus

Käsite asiakasosallisuus (*engl.* customer involvement) voidaan määritellä ja ymmärtää monella eri tavalla. Se voidaan jakaa asiakkaan osallistumiseen ja asiakasosallisuuteen, joissa rooli asiakkaana ymmärretään eri tavoin. Asiakasosallisuus koostuu sanoista asiakas ja osallisuus, jotka antavat jo moniulotteisuutensa vuoksi oman vivahteensa käsit-

teen sisältöön. Myös käytettyjen käsitteiden toimintaympäristö vaikuttaa asiakasosallisuuden näkökulmaan, eli tarkastellaanko esimerkiksi kansalaista vai kuluttajaa asiakkaana. (Leemann & Hämäläinen, 2015.) Leemann ja Hämäläinen (2015) ovat määritelleet asiakasosallisuuden aktiiviseksi asiakkaan osallistumiseksi palvelun suunnitteluun, järjestämiseen, tuottamiseen, kehittämiseen ja arvioimiseen. Sillä toteutetaan, varmistetaan ja lisätään asiakaslähtöisyyttä ja osallisuutta asiakastyössä ja palvelujärjestelmissä (Leemann & Hämäläinen, 2015).

Asiakasosallisuutta voidaan tutkia ja havainnoida eri asteiden, tasojen ja ulottuvuuksien kautta. Asiakasosallisuuden toteutuminen palvelujärjestelmässä voidaan jakaa neljään vaiheeseen asteikolla. Ensimmäisenä asteikolla asiakas on informanttina, jolloin asiakkaalla ei ole osallisuutta, vaan kyse on pelkästään asiakkaan osallistumisesta, esimerkiksi asiakaspalautteen muodossa. Toisessa vaiheessa asteikolla asiakas on osallisena, ja tässä asiakkaan rooli on enemmän kuin palautteen antaja. Tämä on asiakasosallisuuden perusaste. Kolmannessa vaiheessa asiakas on vaikuttajana eli laadun kehittäjänä, jolloin asiakasosallisuuden aste on korkea. Viimeisessä asteikon vaiheessa asiakas on johtajana, jolloin hän määrittelee palvelun raamit. Tämä on korkein asiakasosallisuuden aste. (Leemann & Hämäläinen, 2015.)

Asiakasosallisuuden tasot voidaan jakaa kahteen ulottuvuuteen, joissa asiakas osallistuu vain omien palvelujensa suunnitteluun tai hän voi osallistua palvelujen suunnitteluun yleisellä tasolla. Asiakasosallisuus on yksi keino, jolla voidaan kehittää palveluja. Palvelujen laatu ja vaikuttavuus paranee, jolla samalla on vaikutusta palvelujen tehokkuuteen. Asiakasosallisuutta on jaoteltu myös tieto-, suunnittelu-, päätös-, toiminta- ja arviointiosallisuuteen. Tieto-osallisuus pitää sisällään eri palveluiden ja niiden saamisen tiedottamisen asiakkaalle. Asiakkaan kuuleminen nousee tärkeänä elementtinä esiin tässä asiakasosallisuuden muodossa. Suunnitteluosallisuudessa asiakkaalla on jo valmiiksi palvelutarjonnasta ja palveluprosesseista tietoa. Hänellä on oikeus tietää hankkeista ja osallistua niiden suunnitteluun. Kolmannessa osallisuuden muodossa eli päätösosallisuudessa on asiakkaalla vaikutusvaltaa palveluiden tuottamiseen, minkä edellytyksenä on

vallan ja vastuun jakaminen asiakkaan ja viranomaisen kesken. Seuraava osallisuuden muoto, toimintaosallisuus, pitää sisällään asiakkaan mahdollisuuden toimia elinympäristössään. Sosiaalisten suhteiden tärkeys ja yksilön eheytyminen toiminnan kautta lisäävät kokemusta osallisuuden tunteesta. Viimeisenä arviointiosallisuus tarkoittaa asiakkaiden antamien palautteiden päättymistä viranomaisille ja niiden huomioimista päätöksenteossa. (Leemann & Hämäläinen, 2015.)

Asiakasosallisuuden lisäämisellä on palvelujärjestelmään monia positiivisia vaikutuksia. Asiakasosallisuutta pidetään jo itsessään keinona ja tavoitteena kehitettäessä palveluita. Edistettäessä asiakasosallisuutta palveluiden eettisyys paranee ja asiakaslähtöisyys lisääntyy. Palveluiden tehokkuus ja laatu paranevat, kun käytetään asiakasosallisuutta keinona palveluiden kehittämisessä. Vallan epätasapaino vähenee palveluiden käyttäjien ja järjestäjien välillä sekä demokratian ymmärrys lisääntyy kansalaisten silmissä. Myönteisiä vaikutuksia jo itsessään ovat osallisuuden tunteen lisääntyminen ja yksilöiden itsetuottamuksen karttuminen. (Leemann & Hämäläinen, 2015.)

3.5 Asiakaslähtöisyys lakien kautta Suomessa

Suomalaisessa lainsäädännössä käytetään käsitettä asiakas melko aktiivisesti. Asiakaslähtöisyys on ollut keskeinen linjaus sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä jo 1990-luvun loppupuolelta lähtien. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa asiakaslähtöisyys antaa mahdollisuuden asiakkaalle parempaan osallistumiseen omaa terveyttään ja hyvinvointiaan koskeviin päätöksiin. Asiakaslähtöisyyden käsitettä huomioonottavia lakeja ovat esimerkiksi laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992), lastensuojelulaki (417/2007), sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja terveydenhuoltolaki (1326/2010). (Koivunen, 2017; Valkama, 2009, s. 28.)

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) on määritellyt potilaan oikeuden hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ja siihen liittyvään kohteluun (pykälä 3), tiedonsaantioikeuden (pykälä 5) ja itsemääräämisoikeuden (pykälä 6). Kuudennessa pykälässä on

otettu huomioon potilaan hoitaminen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, jolloin voidaan ajatella asiakaslähtöisen toiminnan mahdollisuuden toteutuvan. Tässä laissa käytetään kuitenkin termiä potilas asiakkaan sijaan.

Lastensuojelulaissa (417/2007) mainitaan lapset lastensuojelun asiakkaina (13. b §), kun he ovat sosiaalihuollon palvelujen piirissä. Lisäksi, kun laissa käsitellään maksuja, ne ovat asiakasmaksuja (pykälä 19). Sosiaalihuoltolain (1301/2014) yhtenä tarkoituksena on ensimmäisen pykälän mukaan edistää asiakaskeskeisyyttä sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Sosiaalihuoltolaissa yksilö on asiakas kaikissa lain kohdissa. Terveystenhuoltolain (1326/2010) tarkoituksena on toisen pykälän mukaan vahvistaa terveydenhuollon palvelujen asiakaskeskeisyyttä. Laki pitää sisällään erilaisia velvollisuuksia kunnille järjestää mahdollisimman laadukas, tasavertainen ja hyvä hoito asukkailleen. Suurimmaksi osaksi laissa käytetään sanaa potilas käsiteltäessä palvelujen käyttäjiä, mutta käsiteltäessä maksuja, käytetään termiä asiakas (pykälä 77).

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) nosti asiakkaan, asiakaslähtöisyyden ja itsemääräämisoikeuden konkretiaan lainsäädäntötyössä. Lain keskiössä on asiakkaan mielipiteiden, toivomusten, etujen ja yksilöllisten tarpeiden huomioiminen. Lailla pyrittiin parantamaan sosiaalihuollon asiakkaiden ihmisarvoista kohtelua ja asiakaspalvelun laatua. Vastaava laki terveydenhuollon puolella oli tehty jo aikaisemmin (laki potilaan asemasta ja oikeuksista 1992). (Pohjola, 2010, s. 48–49.) Terveystenhuollon lainsäädännön piirissä olevat lait käsittelevät yleensä kansalaista potilaana, kun taas sosiaalihuoltoon liittyvät lait pitävät kansalaista pääosin asiakkaana.

Hakusanalla asiakas löytyi Finlexin lainsäädäntöhakukoneella viitteitä 219 lakiin, kun taas hakusanalla asiakaslähtöisyys sanalle löytyi vain viisi tulosta. Asiakaskeskeisyys sanalle löytyi samalla hakukoneella kaksi hakutulosta, jotka olivatkin terveydenhuoltolaki ja sosiaalihuoltolaki. (Oikeusministeriö, 2021.) Lainsäädännössä käytetään siis paljon termiä

asiakas sen eri muodoissa, mutta varovaisemmin termejä asiakaslähtöisyys ja asiakas-keskeisyys sanaa. Käsite asiakaslähtöisyys ei ilmeisesti ole saanut vielä jalansijaa suomalaisessa lakitekstin kirjoitustyössä.

3.6 Yhteenveto: Asiakkuuden ja osallisuuden spektri

Kuviossa kymmenen on yhdistetty IAP2:n osallisuuden spektriin asiakkaan ja organisaation näkökulmat toimintaan. Vasemmalla taulukossa on menetelmänä esitetty informointi, joka tarkoittaa kansalaisen pitämistä tietoisina asioista, joista tehdään päätöksiä. Tällöin kansalaisella ei ole sananvaltaa päätöksiin, ja toiminta on organisaatiokeskeistä. Asiakkaan rooli on tässä kentässä kuuntelija. Kuitenkin tämäntyyppinenkin toiminta liittyy teorian mukaan asiakasosallisuuteen, koska kansalainen osallistuu tiedonsaantiin (Leeman & Hämäläinen, 2015). Informoinnin työkaluina voidaan käyttää esimerkiksi tiedotustilaisuuksia, verkkosivuja, sähköpostia, tietolomakkeita ja sosiaalisen median kanavia, kuten Facebook- ja Twitter-palveluita.

Seuraavana menetelmänä on taulukossa esitelty konsultointi, jossa saadaan mahdollisesti palautetta kansalaisilta, mutta palaute ei aina vaikuta päätöksentekoon. Tällöin toiminta on asiakaskeskeistä, koska kansalaisen mielipide otetaan näennäisesti huomioon, vaikkei se välttämättä vaikuta organisaation toimintaan. Asiakasosallisuuteen tämä liittyy palautteen antajan roolissa, ja asiakas on tällöin informantti (Leeman & Hämäläinen, 2015). Konsultoinnin työkaluina voidaan käyttää esimerkiksi erilaisten kokousten järjestämistä ja kohderyhmille tarkoitettuja kyselyjä.

Kolmas taulukossa esitelty menetelmä on osallista, missä on piirteitä sekä asiakaskeskeisyydestä että asiakaslähtöisyydestä. Tällä tasolla kansalaiset otetaan mukaan työskentelyyn koko prosessin ajaksi, jolloin varmistetaan kansalaisten huolenaiheiden ja pyrkimysten huomioiminen. Osallistumisprosessissa luvataan kansalaisten mielipiteiden vaikuttavan kehitettyihin vaihtoehtoihin, ja tällöin syntyy jaettua päätöksentekovaltaa. Tällä tasolla kansalaisten valta päätöksentekoon voi vaihdella matalasta kohtalaiseen. Matalan

päätöksentekovallan kohdalla voidaan puhua asiakaskeskeisestä toiminnasta ja kohtalaisen päätöksentekovallan kohdalla asiakaslähtöisestä toiminnasta. Asiakkaan rooli tässä kentässä on olla osallisena. Osallistamisen työkaluina voidaan käyttää esimerkiksi avoimia työpajoja ja foorumeja.

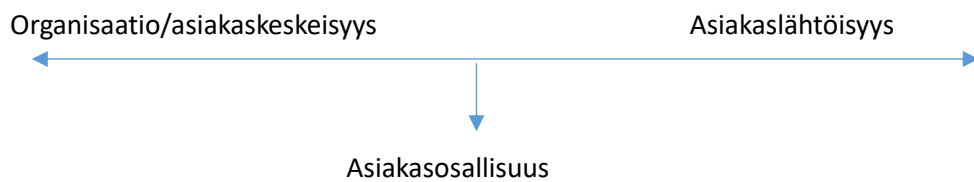
Seuraavan menetelmän, yhteistyön, vaiheessa päättäjät tekevät yhteistyötä ja näkevät kansalaiset kumppanina. Yhteistyötä tehdään jokaisessa päätöksentekovaiheessa, mukaan lukien vaihtoehtojen kehittäminen ja ratkaisujen tunnistaminen. Yhteistyöprosessit lupaavat kansalaisten mielipiteillä, neuvoilla ja suosituksilla olevan mahdollisimman paljon vaikutusta päätöksentekoon. Kansalaisilla on tässä tilanteessa kohtalaisesta korkeaan jaettu päätöksentekovalta. Tällöin voidaan jo käyttää termiä asiakaslähtöinen toiminta, jossa otetaan kansalainen mukaan päätöksentekoon tasavertaisena kumppanina. Asiakkaan rooli tässä kentässä on olla vaikuttaja ja kumppani. Vaikuttamisen työkaluina voidaan käyttää esimerkiksi lauta- ja neuvottelukuntia ja kansalaisraateja.

Viimeisellä tasolla, kun menetelmänä on voimaannuta, on kansalaisilla lopullinen päätöksentekovalta. Voimaannuttamisprosesseissa on jaettu päätöksentekovalta korkeimmalla tasolla, koska hallinto on antanut lupauksen toteuttaa sen, mitä kansalaiset ovat päättäneet. Tässä kohdassa voidaan käyttää termiä asiakaslähtöisyys. Asiakaslähtöisessä toiminnassa kansalaisella on mahdollisuus vaikuttaa toimintaan ja päätöksentekoon, mikä puolestaan vaikuttaa organisaation toimintaan. Asiakkaan rooli on tässä kentässä olla johtaja. Voimaannuttamisen työkaluina voidaan käyttää esimerkiksi osallistuvaa budjetointia ja äänestyksiä.

Tässä tutkimuksessa asiakasosallisuuden käsitettä pidetään kattokäsitteenä organisaatiokeskeiselle, asiakaskeskeiselle ja asiakaslähtöiselle toiminnalle. Näkökulmana on organisaatiosta lähtöisin oleva toiminta sekä asiakkaan asema tässä yhtälössä. Havaintojen mukaan asiakas tai kansalainen voidaan sijoittaa eri rooleissa erilaisiin malleihin, kun käsitellään osallisuuden moniulotteisuutta. Tässä tutkimuksessa on käytetty IAP2:n osallisuuden spektriä, koska se vastaa nykyaikaisinta osallisuuden mallia.

Kuvioon kymmenen on kuvattu vain ne yhtäläisyydet, mitä löytyi tutkimusta varten läpikäydyn teorian tiedon valossa. Esitetty näkemys onkin siis suhteellisen suppea näkemys organisaatiokeskeisyydestä, asiakaskeisyydestä ja asiakaslähtöisyydestä. Tarkoituksena on ollut löytää vain sellaiset yhtäläiset tekijät, mitkä sitovat osallisuutta ja asiakasnäkökulmaa yhteen.

Asiakas/ Kansalainen	Kuuntelija	Informantti	Osallinen	Vaikuttaja, Kumppani	Johtaja
Menetelmä	Informoi	Konsultoi	Osallista	Tee yhteistyötä	Voimaannuta
Työkalut	Tiedotustilaisuudet, verkkosivut, sähköposti, tietolomakkeet, sosiaalinen media	Kokoukset, kohderyhmä kyselyt	Avoimet työpajat, foorumit	Lauta- ja neuvottelukunnat, kansalasiraadit	Osallistuva budjetointi, äänestykset



Kuvio 10. Osallisuuden monimuotoisuuden spektri.

4 Tutkimuksen aineisto ja tutkimusmenetelmät

Tämä luku sisältää tutkimusaineiston -ja tutkimusmenetelmän kuvauksen. Tutkimuksen aineistona on käytetty kuntien osallisuusohjelmia, ja tutkimusmenetelmänä on dokumenttiaineiston teorialähtöinen sisällönanalyysi. Kappaleessa on käyty läpi myös aineiston viitekehys ja keruumenetelmä.

4.1 Tutkimuksen viitekehys

Suomen hallituksen ja Euroopan unionin tavoitteissa on osallisuuden edistäminen yksi keinoista, joilla voidaan vähentää eriarvoisuutta. Sen avulla voidaan myös torjua köyhyyttä ja syrjäytymistä. Osallisuus on huomioitu monissa kansallisissa ohjelmissa ja toimienpide-ehdotuksissa, koska osallisuudella on katsottu olevan positiivisia vaikutuksia hyvinvoinnille ja terveydelle. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2021b.)

Kansalaisten ja kuntalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuudet ovat vahvasti esillä suomalaisessa lainsäädännössä. Perustuslain toisessa pykälässä todetaan kansanvaltaan sisältyvän yksilön oikeuden osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen. Kuntalain 22. pykälän mukaan kunnan valtuustolla on velvollisuus järjestää asukkailleen mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Useat kunnat ovat kirjanneet viralliseksi tavoitteekseen osallisuuden edistämisen ja myös linjanneet toimia, jotka edistävät osallisuutta erillisissä osallisuusohjelmissaan. THL on kartoittanut kuntien osallisuusohjelmia vuonna 2019. THL:n selvityksen mukaan kuntien asukkaiden osallisuuden edistäminen näkyy monen kunnan tavoitteessa ja strategiassa. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2021a.)

THL on esittänyt internetsivuillaan ohjeet osallisuusohjelman tekoon ja johtamiseen. Ohjeet ovat syntyneet Sosiaalisen osallisuuden edistämisen koordinaatiohankkeessa (Sokra), jossa ovat olleet mukana myös Euroopan sosiaalirahaston toimintalinja 5:n kehittämishankkeet, Diakonia-ammattikorkeakoulu, Suomen ympäristö keskus (Syke) ja

ympäristöministeriön Kestävä kaupunki -ohjelma. Ohjeiden mukaan osallisuusohjelman teon pääkohdat ovat osallisuustyöryhmän muodostus, osallisuusvastaavan valinta, osallisuuden edistämiseen liittyvien tarpeiden kartoitus, osallisuuden edistämiseksi tavoiteltavat tulokset, keinot ja niiden arviointi sekä osallisuutta edistävien toimenpiteiden kirjaaminen osallisuusohjelmaan. Kunnan osallisuusohjelman tulisi pitää sisällään konkreettiset työkalut, miten osallisuutta edistetään. Siinä määritellään tavoitteet, arviointi, seuranta, resurssit ja vastuut. Sen tulisi olla myös kytköksissä kunnan muuhun hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyöhön. Hyvä osallisuusohjelma sisältää osallisuuden omassa elämässä, yhteisössä sekä yhteisessä hyvässä. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2021c.)

Kunnat ovatkin kehittäneet osallistumis- ja vaikuttamistapoja kuntalaisilleen. Käyttöön on tullut myös uusia osallistumisen muotoja ja käsitteitä. Kuntien tarjoamat osallistumis- ja vaikuttamistavat ovat yleistyneet 2000-luvulla, ja tässä kappaleessa esitellään niistä muutamia. Sosiaalisen median käyttö ja internetin valtakausi ovat olleet myötävaikuttavina tekijöinä kuntien viestintäkanavien kehityksessä. Osallistuva budjetointi on myös yksi toimintatapa, jossa otetaan kuntalaiset mukaan, tässä tapauksessa yhteisten verovarojen käytön suunnitteluun, keskusteluun ja päätöksentekoon. Kumppanuuspöydät ovat osallisuusrakenne, missä kunnan toimijat ja kuntalaiset voivat kohdata toisensa tasavertaisina kumppaneina. Kumppanuuspöytä voi olla paikka- tai asiaperustainen, kuten palvelujen saatavuuden kumppanuuspöytä. Verkkovaltuustot taas tarkoittavat kuntalaisten mielipiteen ilmaisua sähköisesti. Verkkovaltuustoa kuvaakin paremmin termi raati kuin mielipidekysely. Myös esimerkiksi palvelumuotoilua käytetään palvelujen suunnittelussa kuntalaisten kanssa. Menetelmiä tässä voivat olla erilaiset visuaaliset menetelmät. (Piipponen & Pekola-Sjöblom, 2019, s. 3, 6)

Kuntalaiset pitävät kuntavaaleissa äänestämistä tärkeimpänä keinona vaikuttaa kunnan asioihin. Muitakin osallistumistapoja käytetään, sillä vuonna 2017 tehdyn ARTTU2-kuntalaiskyselyn mukaan kahdeksan kymmenestä kuntalaisesta oli käyttänyt vähintään yhtä osallistumistapaa kunnassaan. Eniten käytetty tapa oli asiakas- ja käyttäjäkyselyyn vas-

taaminen sekä järjestötoimintaan osallistuminen. Vähiten käytettyjä osallistumisen tapoja olivat kuntalaisaloitteet, valitusten ja oikaisuvaatimusten tekeminen, kuntien vaikuttamistoimielimiin osallistuminen sekä yleisönosastolle kirjoittaminen. Tehokkaimmaksi osallistumisen muodoksi kuntalaiset arvioivat kyselyssä talkootyön, yhdistystoiminnan, päiväkodin tai koulun vanhempainiltaan osallistumisen ja yhteydenoton kunnan viranhaltijoihin. Yleisöosastokirjoitusta ja sosiaalisen median kautta osallistumista pidettiin tehottomimpina osallistumismuotoina. Kyselyn pohjalta korostuu kuntalaisten vastuksissa vuorovaikutus osallistumistapojen vaikuttavuuden arvioinnissa. (Piipponen & Pekola-Sjöblom, 2019, s. 14–15.)

4.2 Aineiston keruumenetelmät

Tämän tutkimuksen aineiston muodostivat kuntien osallisuusohjelmat. Kyseessä on valmis dokumenttiaineisto, joka kerättiin tiedonhaun avulla internetistä. Aineistosta on rajattu pois kuntien strategiat ja hyvinvointikertomukset sekä maakuntien yhteiset osallisuusohjelmat. Rajaaminen tehtiin, jotta tutkimus pysyy selkeänä ja mielekkäänä. Tutkimuksen tulkinallinen ydin hahmottuu paremmin, kun aineisto on mahdollisimman homogeeninen. (Kiviniemi, 2018, s. 76.)

Tämän tutkimuksen tarkoitus on tutkia kuntien osallisuusohjelmia ja niistä löytyviä osallisuutta tukevia menetelmiä ja työkaluja. Tutkimusaineiston keräys toteutettiin Google-hakukoneen sekä kuntien omien internetsivujen kautta. Aineiston keräämisessä hyödynnettiin myös THL:n internetsivuja, joille on koostettu joidenkin kuntien osallisuusohjelmia (Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, 2021a). Aineiston keräysajankohta oli 1.4.2021–12.4.2021 välillä.

Tutkimusaineiston keräämisessä hyödynnettiin myös Kuntaliiton sivuilta löytyviä luetteiloja kunnista ja niiden väkiluvuista (Kuntaliitto, 2021). Lista Suomen kunnista jaoteltuna väkiluvun mukaan suurimmasta pienimpään tulostettiin ja hyödynnettiin tätä tiedonhaussa. Varsinaisessa tiedonhaussa käytettiin hakiessa Google-hakukoneella sekä

kunnan internetsivuilta kunnan nimeä ja termejä osallisuus- sekä osallisuusohjelma. Kaikki näin löydetty osallisuusohjelmat talletettiin tutkijan tietokoneelle kansioon jatkokäsittelyä varten.

Kuvatulla menetelmällä käytiin läpi 212 kuntaa väkiluvun mukaan suuruusjärjestyksessä, jotta voitaisiin varmistaa, että tutkimus on mahdollisimman luotettava määrällisesti. Koska ajatuksena oli tutkia osallisuusohjelmia, vain ne kunnat, joilla on oma selkeä osallisuusohjelma, otettiin mukaan tutkimukseen. Monen kunnan strategiassa, hyvinvointiohjelmassa sekä hyvinvointikertomuksessa on käsitelty osallisuutta, mutta nämä aineistot eivät ole mukana tässä tutkimuksessa. Etelä-Savolla ja Keski-Uudellamaalla on alueellinen oma osallisuusohjelmansa, mutta jätin nämä ohjelmat myös tutkimuksen ulkopuolelle, koska ne eivät ole yksittäisten kuntien osallisuusohjelmia. Näiden ohjelmien painoarvo on enemmän sosiaali- ja terveydenhuollossa, eivätkä ne toimi niinkään kokonaisuutena kunnan asukkaiden osallisuutta edistävänä ohjenuorana. Toteutetussa tutkimuksessa on haluttu tutkia siis vain osallisuusohjelmia ja niiden sisältöä. Kun rajataan aineistoa, halutaan tarkastelun keskiöön nostaa ydinsanoma (Kiviniemi, 2018, s. 76), joka tässä tutkimuksessa löytyy osallisuusohjelmista.

Kuvatulla tiedonkeräysmenetelmällä kuntia, joilla on oma osallisuusohjelma, löytyi 35 kappaletta. Pienistä kunnista eli alle 10 000 asukkaan kunnista löytyi neljä osallisuusohjelmaa, keskisuurista kunnista eli 10 000–50 000 asukkaan kunnista löytyi 18 osallisuusohjelmaa ja suurista kunnista eli yli 50 000 asukkaan kunnista löytyi 13 osallisuusohjelmaa. Tämä lopullinen, tutkimukseen mukaan otettujen kuntien määrä valikoitui aineistoista, jossa pieniä kuntia oli 115, keskisuuria 76 ja suuria 21 kappaletta.

4.3 Aineiston kuvaus

Suomessa on 309 kuntaa. Nimitystä kaupunki käyttää 107 kuntaa ja nimitystä kunta 202 kuntaa. Manner-Suomeen kuuluu 293 kuntaa ja Ahvenanmaahan 16 kuntaa. Suomen

kunnat ovat kooltaan pieniä. Vuonna 2019 keskimääräinen kuntakoko asukasluvun perusteella oli 17 766 asukasta. Kuntien mediaanikoko oli 6 066 asukasta, joka tarkoittaa sitä, että puolet Suomen kunnista on suurempia ja puolet pienempiä kuin tämä mediaaniluku. Yli 100 000 asukaan kuntia on yhdeksän ja lähes 2,2 miljoonaa suomalaista asuu näissä kunnissa. (Kuntaliitto, 2021).

Taulukossa yksi on esitelty tutkimuksessa mukana olevat kunnat. Suuria kuntia aineistossa on 13 kappaletta, keskisuuria 18 kappaletta ja pieniä 4 kappaletta. Tutkimusaineistoa haettaessa havaittiin, että mitä pienemmäksi osoittautui asukasluku kunnassa, sitä harvemmin löytyi kunnasta osallisuusohjelmaa. Kuntien osallisuusohjelmat oli nimetty pääsääntöisesti osallisuusohjelma, -malli -ja suunnitelma nimillä. Osallisuusohjelmat oli nimetty myös osallistumisoppaiksi, kansalaistoiminnan ohjelmiksi, osallisuuden ja vaikuttamisen kehittämisohjelmiksi, osallistu ja vaikuta -ohjelmiksi sekä vuorovaikutusohjelmiksi. Joidenkin osallisuusohjelmien otsikoihin oli liitetty termit kumppanuus, viestintä ja osallistuva budjetointi. Ohjelmien sivumäärät vaihtelivat viidestä sivusta 53 sivuun, kun ohjelmat oli tallennettu PDF-tiedostomuotoon. Alle kymmenen sivun osallisuusohjelmia oli yhdeksän kappaletta. Keskimääräinen ohjelmien pituus oli 10–30 sivua, ja tämän pituisia ohjelmia oli 21 kappaletta. Pisimpiä eli 30–53 sivuisia osallisuusohjelmia oli viisi kappaletta.

Osallisuusohjelmat oli pääsääntöisesti tehty vuosien 2019–2020 välillä. Jyväskylän osallisuusohjelma oli tehty jo vuonna 2015. Otin sen tutkimukseen mukaan, vaikka ohjelma on kuusi vuotta vanha, koska kaupunki käyttää samaa osallisuusohjelmaa edelleen osallisuuden periaatteiden ja linjausten osalta. Rovaniemen osallisuusohjelma oli laadittu vuosien 2013–2016 välille. Käytin tätä ohjelmaa aineistossa, koska uudempaa ei ollut kunnalta saatavilla. Tutkimuksessa olevat osallisuusohjelmat on siis tehty vuosien 2013–2021 välillä.

Taulukko 1. Tutkimuksen kunnat.

Suuret kunnat (yli 50 000 asukasta)	Keskisuuret kunnat (10 000–50 000 asukasta)	Pienet kunnat (alle 10 000 asukasta)
Espoo Helsinki Jyväskylä Kotka Lappeenranta Mikkeli Oulu Pori Rovaniemi Tampere Turku Vaasa Vantaa	Eura Hamina Hollola Hyvinkää Imatra Janakkala Järvenpää Kauniainen Kokkola Liminka Liperi Loviisa Orimattila Pirkkala Riihimäki Tuusula Varkaus Ylöjärvi	Orivesi Rusko Sodankylä Teuva

4.4 Aineiston analyysi

Tämä tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen. Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin tutkimustuloksissa. Laadullinen tutkimus voi analysoida puheen, kirjoituksen tai kuva-aineiston merkityksiä. Tutkimuksen tarkoituksena on kuvata ilmiötä sekä ymmärtää tiettyä toimintaa. (Tuomi & Sarajarvi, 2009, s. 85; Ronkainen ja muut, 2014, s. 80; Juuti & Puusa, s. 2020, s. 12–14.)

Laadullista tutkimusta on kutsuttu myös prosessiksi, koska tutkimuksen etenemisen vaiheet eivät ole aina selkeitä ja etukäteen jäsennettäviä osioita. Tutkimuksen edetessä aineiston keruu, tutkimuksen tehtävä ja kysymykset voivat muotoutua uudelleen. Tätä laadullisen tutkimuksen piirrettä on selitetty sillä, että prosessin aikana tutkijassa tapahtuu tietoisuuden lisääntymistä tutkittavasta aiheesta. Tutkijan tulee tiedostaa osaamisen ke-

hittyminen ja hänellä on oltava valmiudet uudelleenlinjauksiin. Tutkimustehtävien jatkokehittely tutkimuksen aikana ei merkitsekään etukäteen pohdittujen johtajatusten puutetta, vaan tiedon uutta synteesiä ja sen jalostamista tutkimuksen käyttöön. Toki myös tiedon rajaaminen nousee keskiöön, jotta tutkimus on selkä ja siitä ei tule hajanainen ja rönsyilevä. (Kiviniemi, 2018, s. 73–76; Juuti & Puusa, 2020, s. 12–14.)

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston analyysin päämäärinä ovat onnistuneet tulkinnot. Aineiston analyysin tavoitteena on muodostaa hyvä kokonaisuus, jonka avulla tuotetaan tutkittavasta asiasta perustellut ja monipuoliset tulkinta ja johtopäätökset. Aineiston analyysin laatu on riippuvaista tutkijan perehtyneisyydestä tutkittavaan aineistoon. Tutkijan on hyvä tarkastella aineistoa niin kokonaisuutena, erittelevänä materiaalina kuin tehdä havaintoja ja muistiinpanoja koko analyysivaiheen aikana. Aineistoa eritellään, tiivistetään ja luokitellaan analyysivaiheessa, kun synteesivaiheessa taas luodaan kokonaiskuva aineistosta. Menetelmistä sisällönanalyysiä on käytetty monenlaisessa laadullisessa tutkimuksessa, ja se onkin yleisimmin käytetty menetelmä laadullisen aineiston tarkastelussa. Sisällönanalyysiä on käytetty jo 1940-luvulla, jolloin sitä hyödynnettiin käsitteiden esiintyvyyden tunnistamisessa teksteistä. Menetelmää voidaan sanoa väljäksi tutkimuksen metodiksi, joka antaa tutkijalle mahdollisuuden käsitellä aineistoa monipuolisesti. Sisällönanalyysissä voi täten toteutua aineistolähtöinen analyysi ja/tai teorialähtöinen analyysi. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 91; Elo ja muut, 2011, s. 141; Puusa, 2020, s. 148, 151.)

Lindgrenin ja muiden (2020) mukaan kvalitatiivinen sisällönanalyysi voi olla sekä kuvailevaa että tulkitsevaa. Sisällönanalyysi voi paljastaa aineistosta erilaisia merkityksiä ja syvyyksiä, koska tiedon piileviä ominaisuuksia on mahdollista tulkita laadullisella sisällönanalyysillä. (Lindgren ja muut, 2020, s. 6.) Satu Elon ja Helvi Kyngäksen (2007, s. 208) mukaan sisällönanalyysi on systemaattinen ja objektiivinen tutkimusmetodi, jolla kuvataan ja kvantifioidaan ilmiöitä. Menetelmä soveltuu hyvin asiakirjojen analysoimiseksi, ja sen avulla tutkija voi lisätä teoreettisen tiedon ymmärtämistä. (Elo & Kyngäs, 2007, s. 208.) Tutkijoista Iiris Aaltio ja Anu Puusa (2020, s. 178–179) myös kritisoivat laadullisen

tutkimuksen täydellistä objektiivisuutta, vaikka se on keskeinen tieteellisen tiedon arvo. Heidän mukaansa tutkijan on tunnistettava subjektiivisuutensa ja arvotaustansa, joilla on merkitystä tutkimuksen valintoihin ja lopputulokseen (Aaltio & Puusa, 2020, s. 178–179).

Sisällönanalyysi voi olla monimutkaisempi ja haastavampi metodi kuin käytetyt kvantitatiiviset eli määrälliset metodit, koska se ei ole niin standardoitu ja kaavamainen menetelmä tutkia aineistoa. Sisällönanalyysin yksi haasteista onkin, ettei ole olemassa yksinkertaista ja oikeaa tapaa tehdä tutkimusta. Tutkijan on arvioitava hänen tutkimukselleen sopivimmat oikeat menetelmät ja vaihtoehdot. (Elo & Kyngäs, 2020, s. 114.) Laadullista tutkimusta tekevän tutkijan on hyvä olla avoin tietojen monimuotoisuudelle, ja luovuus on tärkeä ominaisuus käsiteltäessä suuria aineistomääriä (Erlingsson & Brysiewicz, 2017, s. 94).

Deduktiivisessa eli teorialähtöisessä sisällönanalyysissä teorialla on ensisijainen ja suuntaa antava rooli tutkimuksen aineiston tarkasteluvaiheessa. Tiettyyn teoriaan, malliin tai tieteelliseen ajatteluun pohjautuva tutkimus on teorialähtöistä sisällönanalyysiä. Aineiston analyysiä ohjaa valittu teoreettinen viitekehys, jonka pohjalta tutkimusaineistosta haetaan tietoa. Tämän menetelmän ajatuksena on testata aikaisempaa tietoa uudessa viitekehyksessä. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä muodostetaan analyysirunko, jonka avulla tehdään erilaisia aineiston luokituksia ja kategorisointia. Aineistosta voidaan kerätä analyysirunkoon kuuluvia asioita ja sen ulkopuolelle jääviä asioita. Ulkopuolelle jäävistä asioista voidaan muodostaa uusia luokkia. (Elo & Kyngäs, 2007, s. 111–112; Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 97–98, 113; Puusa, 2020, s. 151.) Teorialähtöinen sisällönanalyysi on käyttökelpoinen menetelmä silloin, kun tavoitteena on testata teoriaa eri tilanteissa tai vertailla aineiston luokkia tutkimuksen eri ajanjaksoilla (Elo & Kyngäs, 2007, s. 107).

Tässä tutkimuksessa on hyödynnetty pääosin teorialähtöistä sisällönanalyysin menetelmää. Aineistona on valmis dokumenttiaineisto, joka koostuu kuntien osallisuusohjelmista. Sisällönanalyysissä on hyödynnetty teoriasta nousseita käsitteitä, jotka on koostettu kuvioon yhdeksän. Aiemmin esitetyn kuvion yhdeksän ja kerätyn aineiston pohjalta on tehty analyysirunko (taulukko 2), jonka avulla osallisuusohjelmista analysoitiin ja kerättiin tietoa tutkimuksen käsitteiden avulla. Tutkimuksen analyysiä ohjasivat voimakkaasti teoriasta nousseet käsitteet. Taulukkoon kaksi on sisällytetty sarake aineistosta nousseille käsitteille ja asioille, jotka on otettu huomioon tutkimustulosten kannalta.

Osallisuusohjelmat on käsitelty analyysirungon avulla. Jokaiselle kunnalle tehtiin oma taulukko, johon kirjattiin tutkimustulokset. Analyysivaiheessa kuntien osallisuusohjelmien sisällöt koottiin yhteen samanlaiseen sisällön analyysirunkoon (taulukko 2). Teoriasta lähtevät käsitteet eli informoi, konsultoi, osallista, tee yhteistyötä ja voimaannuta ohjasivat pääosin analyysin kulkua. Käsitteet organisaatiokeskeisyys, asiakaskeisyys ja asiakaslähtöisyys olivat myös analyysia ohjaavia sanoja. Aineistosta nousevat käsitteet otettiin myös huomioon tutkimuksessa, ja nämäkin käsitteet on luokiteltu.

[illegible]

5 Tutkimustulokset

Tässä luvussa on esitelty tutkimuksen tulokset. Tulokset on jaoteltu alaotsikoin teoriasta johdettujen käsitteiden avulla. Luvun viimeisessä alaluvussa on käsitelty tulokset, jotka nousivat aineistolähtöisesti kuntien osallisuusohjelmista.

5.1 Informoi

Informoinnilla tarkoitetaan osallisuusohjelmissa tiedottamista ja viestintää. Informoinnin tärkeys kansalaisille on huomioitu suurimmassa osassa kuntien osallisuusohjelmia. Ainoastaan yhdestä ohjelmasta ei löytynyt viitteitä informointiin liittyen. Informoinnin syvyys vaihteli siitä, että todettiin viestinnän olevan tärkeää aina omaan viestintäohjelmaan asti. Osallisuusohjelmissa on ymmärretty kansalaisten oikeus saada tietoa riittävässä määrin, ajantasaisesti ja ymmärrettävässä muodossa. Informoinnin nähtiin ohjelmissa olevan tärkeä elementti osallistumisen kannalta.

Informointiin liittyvien työkalujen tärkeys oli myös huomioitu monessa osallisuusohjelmassa. Työkalujen käyttöön kunnissa tulisikin panostaa, jotta jokainen kuntalainen saisi tiedon heille helpoiten saavutettavalla tavalla. Nuoret ovat tottuneet käyttämään erilaisia sosiaalisen median kanavia ja vanhemmat ihmiset puolestaan lukevat asioista mieluiten perinteisemmistä medioista, kuten lehdestä. Tämän vuoksi olisi tärkeä tiedostaa oikeat viestintäkanavat informoinnille siten, että mahdollisimman moni saisi tiedon asioista. Seuraavissa lainauksissa on esitetty otteita kuntien ohjelmista informointiin liittyen.

Kaikilla on oikeus tiedon saantiin ja sen tuottamiseen. Ilman tietoa ei ole mahdollista toimia ja vaikuttaa. Viestinnän tulee olla suunniteltua, monikanavaista ja vuorovaikutteista. (Orivesi 9.)

Aktiivinen ja avoin tiedottaminen on ehdoton edellytys kunnan toiminnan sekä kuntalaisten osallistumisen kannalta. Tiedottaminen on avointa, aktiivista ja oikea-aikaista. (Eura 7.)

Tärkeimpänä osallistumisessa koettiin se, että asukkaat saivat tiedon osallistumismahdollisuuksistaan juuri heille sopivalla tavalla. Nuorilla korostuivat erilaiset somekanavat, muissa ikäryhmissä nousivat esiin ilmoittelu Facebookin kautta ja verkkosivuilla, mutta myös ilmoitukset ilmaisjakelulehdissä. (Kotka 7.)

Viestinnän selkeys, oikea-aikaisuus ja läpinäkyvyys korostuivat joissakin osallisuusohjelmissa. Näissä hallinnon läpinäkyvyydellä halutaan lisätä kansalaisten luottamusta, kuten seuraavista lainauksista voidaan havaita: *”Kaupunki viestii ymmärrettävästi, selkeäkielisesti ja ajoissa (Järvenpää 12).”* *”Avoin tiedonsaanti viranomaisten toiminnasta lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä (Rovaniemi 31).”*

Informaatiota pidetään keskustelun avaajana ja aktivoijana, jolloin saadaan kansalaisia mukaan toimintaan, kuten Vaasan kaupungin osallisuusohjelmasta käy ilmi:

Viestintä ja kunnan palveluista tiedottaminen vaikuttavat osallistumisen onnistumiseen. Kuntalaisten on saatava tietoa kaupungin toiminnasta ja päätöksenteosta pystyäkseen osallistumaan ja vaikuttamaan siihen. Viestintä toimii julkisen keskustelun virittäjänä ja aktivoi asukkaita vaikuttamaan kaupungin toimintaan. (Vaasa 8.)

Hallinnon roolia viestinnässä oli korostettu joissain osallisuusohjelmissa: *”Avoimuudella, vuorovaikutuksella ja aktiivisella viestinnällä luodaan kestävä luottamus poliittisten päättäjien, henkilöstön ja kaupunkilaisten välillä (Kotka 8).”* Viestinnällä katsottiin olevan merkitystä luottamuksen herättäjänä ja vuorovaikutuksen synnyttäjänä.

Hallinnon työntekijöiden rooli, vastuu ja avoimuus korostuivat myös ohjelmissa: *”Jokainen työntekijä kertoo vastuullaan olevista asioista ymmärrettävästi, päätöksensä perustellen ja tuomalla esille niiden vaikutukset. (Rovaniemi 31).”* Kunnanjohtajan katsottiin olevan informaation keskiössä, kun viestitään kunnan ulkopuolelle: *”Kunnanjohtaja on kunnan viestinnän kasvot, ja hänen aktiivisuutensa on avainasemassa (Kauniainen 9).”*

Osallisuusohjelmissa oli käsitelty myös erilaisia informoinnin haasteita. Haasteina oli nostettu esiin esimerkiksi viestinnän ymmärrettävyys, löydettävyys ja oikeakielisyys.

Näillä voidaan tarkoittaa tilanteita, joissa viestinnässä käytettyä kieltä ei ymmärretä tai käytetään käsitteitä, jotka eivät ole arkipäiväisiä kansalaisille. Kuntalaiset haluavat hallinnon päätöksistä oikeaa tietoa ja perusteluja. Tiedottamisen tulisi olla myös oikea-aikaista, jolloin kunnan asukkaat pystyvät osallistumaan heihin liittyviin asioihin. Tiedottamisessa tulisi ottaa huomioon myös sellaiset kansalaiset, jotka eivät pysty itse huolehtimaan tiedon saannista.

Päätöksissä käytetään kapulakieltä, jota kuntalainen ei välttämättä ymmärrä tai se vie mielenkiinnon (Hollola-Hämeenkoski 4).

Tiedon ja tiedottamisen oikea-aikaisuus. Faktat ja perustelut päätöksenteossa selkeästi esiin. Valmistelun ja päätöksenteon avoimuus ja näkyvyys (Kauniainen 7).

Yksi eniten asukkaita harmittava asia on, että jostain heihin liittyvästä asiasta ei ole tiedetty ajoissa, ja siksi siihen on ollut mahdotonta ottaa kantaa tai vaikuttaa (Espoo 18).

Julkisena toimijana kaupungin tulee huolehtia siitä, että kaikkien ääni kuuluu, ei pelkästään aktiivisten asukkaiden (Espoo 18).

Osallisuusohjelmiin oli koottu lisäksi erilaisia informointiin liittyviä kehittämis ehdotuksia. Osallisuusohjelmissa oli ehdotettu erilaisten sosiaalisen median kanavien ja mobiilisolvellusten hyödyntämistä informoinnin työkaluina. Kaupunkien internetsivuja haluttiin kehittää, jotta tiedon saanti niiltä olisi sujuvampaa. Asioiden julkituominen oikea-aikaisesti ja perustellusti oli myös monessa osallisuusohjelmassa kehityksen kohteena. Viestinnältä haluttiin edellisten lisäksi vielä vastavuoroisuutta, jolloin syntyisi keskusteluyhteys kansalaisiin. Yhdensuuntaisesta tiedottamisesta asioissa haluttiin osassa läpikäydyistä osallisuusohjelmista päästä eroon ja saada ihmisten ääni enemmän kuuluviin.

Päätökset ymmärrettävämpään muotoon. Sosiaalisen median hyödyntäminen viestinnässä. (Hollola-Hämeenkoski 4–5.)

Tiedon ja tiedottamisen oikea-aikaisuus. Faktat ja perustelut päätöksenteossa selkeästi esiin. (Jyväskylä 7.)

Vuorovaikutuksen vahvistaminen yhdensuuntaisen viestinnän sijaan (Kauniainen 10).

Muutama kunta oli ottanut huomioon saavutettavuuden ja esteettömyyden viestinnässään. Saavutettavuudella tarkoitetaan osallisuusohjelmissa esimerkiksi kuntien internet-sivujen ja mobiilisovellusten toteuttamista siten, että kaikki pystyvät käyttämään ja ymmärtämään niiden sanoman: *”Kaupunki viestii monikanavaisesti ja selkeästi ja ottaa huomioon myös viestinnässään saavutettavuuden ja esteettömyyden (Turku 11).”*

Informoinnissa on hyvä ottaa huomioon erityisryhmät ja ihmisten erilaiset ominaisuudet. Kaikilla ei ole samanlaisia edellytyksiä saada tietoa, ymmärtää sitä tai etsiä tietoa: *”Viestinnässä otetaan huomioon asukkaiden ikä, toimintakyky, koulutustaso ja kieli (Espoo 9).”* Maahanmuuttajat on haluttu ottaa huomioon, jotta nämä pääsisivät paremmin yhteiskuntaan sisälle ja osallistumaan yhteisiin asioihin. Eri kielille käännettyjä palveluja ja tiedotteita halutaan kehittää, jotta ihmisillä, jotka eivät ymmärrä suomea, on mahdollisuus osallistua:

Maahanmuuttajille on pyritty tiedottamaan kaupungin tapahtumista ja palveluista muutenkin kuin olemassa olevia kanavia (kotisivut, paikallislehti jne.) käyttäen. Kauniaisten kaupunki on mukana infopankki.fi-verkkosivupalvelussa, jossa maahanmuuttajille on tarjolla perustietoa sekä Suomesta että omasta kotikaupungista ja paikallisista palveluista, yhteensä 12 kielellä. (Kauniainen 6.)

Ikäihmiset, lapset ja nuoret on huomioitu osallisuusohjelmissa viestinnän monimuotoisuuden avulla. Ei voida olettaa, että kaikki osaisivat käyttää internetin palveluita, joten on hyvä olla tiedotteita myös paperisena versiona. Lasten ja nuorten kehitystaso määrittelee tiedottamisessa käytettävän kielen ymmärrettävyyttä ja tiedottamisen tapaa, jotta viesti saavuttaa kohteensa. Limingan osallisuusohjelmassa ikäihmisten huomiointi näkyy seuraavasti: *”Ikäihmiset huomioidaan kunnan viestinnässä. Viedään viestiä kotiin myös paperisena. Sähköisten palveluiden käyttöön tarjotaan digitukea (Liminka 28).”* Liperin osallisuusohjelmassa on taas otettu lapset ja nuoret huomioon seuraavasti: *”Lasten ja nuorten osallistumisessa tulee tunnistaa: Tiedottamiseen (tiedottamisen tavat, kielen ymmärrettävyys) liittyvät asiat (Liperi 6).”*

Informoinnin työkaluina korostuivat etenkin sähköiset palvelut ja kanavat. Kaupunkien internetsivuilla julkaistaan kunnanvaltuuston, -hallituksen ja -lautakuntien pöytäkirjoja, esityslistoja, viranhaltijapäätöksiä, esityslistoja ja muita kunnan päätöksentekoon liittyviä dokumentteja. Viestinnässä kansalaisille käytetään hyväksi sosiaalisen median kanavia. Esimerkiksi kunnan valtuuston kokouksia näytetään Facebook-palvelussa suorina lähetyksinä ja myös tallenteina.

Kirjalliset tiedotteet ja erilaiset kokoontumiset ovat nekin tärkeitä työkaluja tiedon jakamisessa kansalaisille. Kunnilla saattaa olla asiakaspalvelupisteitä, joista kuntalaiset saavat tietoa ja apua kysymyksiin, jotka askarruttavat heitä. Lähettiläät ja Helsingissä toimivat stadiluotsit ovat eräitä osallisuuden sanansaattajia. Heidän puoleensa voi kääntyä, kun kuntalainen haluaa tietoa, kuinka tämä voi vaikuttaa asioihin ja osallistua. Taulukkoon kolme on kerätty kuntien osallisuusohjelmista informoinnin työkaluja.

Taulukko 3. Informoinnin työkalut

Internet	Kokoontumiset	Kirjalliset	Asiakaspalvelu
Kaupunkien internet-sivut Sosiaalinen media - Facebook - Instagram - LinkedIn - Pinterest - Twitter - blogit Sovellukset Päikky- ja Wilma-sovellukset Sähköposti Neuvonta (chat) Infopankki.fi Nettiradio	Asukastilaisuudet Tiedotustilaisuudet Infotilaisuudet Vanhempainillat ja -vartit Tapahtumat	Tiedotteet Kirjeet Osallisuusoppaat Infonäytöt Ilmoitustaulut Esitetelineet Paikallislehdet Tiedotuslehdet	Kunnanlähettiläät Somelähettiläät Osallisuuslähettiläät Stadiluotsit Asiakaspalvelupisteet Kunnan puhelinpalvelu

5.2 Konsultoi

Kuntien osallisuusohjelmissa löytyy konsultoinnista viitteitä jokaisesta läpikäydyistä ohjelmasta. Osassa ohjelmia on asiaa käsitelty laajasti ja osassa on vain todettu jonkin konsultoinnin työkaluista olevan käytössä. Hallinnon lupaus konsultoida eli ottaa huomioon ja kuunnella asukkaiden toiveita ja huolia toteutuu monen kunnan osallisuusohjelmassa. Osallisuutta halutaan yleisesti lisätä käyttämällä erilaisia konsultoinnin työkaluja, kuten kyselyjä ja palautekanavia.

Kuuntelemme herkällä korvalla kuntalaisia, yhdistyksiä ja yrittäjiä (Loviisa 3).

Kaupunki edistää osallisuutta mm. toteuttamalla asukaskyselyjä ja hyödyntämällä niitä kaupungin toiminnan kehittämisessä (Hamina 5).

Saadaan tietoa päätöksenteon tueksi, kuunnellaan kuntalaisia ja jaetaan tietoa (Liperi 3).

Kommunikaation halutaan olevan vastavuoroista ja lisäävän ymmärrystä hallinnon ja kansalaisten välillä, kuten Oriveden ohjelmassa todetaan: *”Ylläpitää avointa keskustelukulttuuria ja mahdollistaa eri puolilla kaupunkia asuvien kuntalaisten kuuleminen (Orivesi 5).”* Osallistuminen määritellään ohjelmissa kuitenkin hallinnon puolelta, mikä antaa viitteitä, mihin asioihin kansalaisten halutaan ottavan kantaa ja millä välineillä kansalaiset ottavat kantaa tai antavat palautetta. Esimerkiksi Espoon ohjelmassa todetaan näin: *”Osallistavassa hallintokulttuurissa asukkailla on kyllä mahdollisuus antaa palautetta, tehdä aloitteita ja osallistua keskusteluihin ja työpajoihin, mutta hallinnon määrittelemillä tavoilla ja prosesseilla (Espoo 4).”*

Näkemyksen huomiointi päätöksenteossa luvataan ohjelmissa yleensä toteuttaa. Palauteenantajalle kerrotaan, miten tämän osallistuminen on vaikuttanut päätöksentekoon:

Palauteenantajalle ja aloitteen tekijälle lähtee tieto siitä, että hänen antamansa palaute tai aloite on käsitelty sekä miten palautteeseen tai aloitteeseen on vastattu (Lappeenranta 10).

Otamme vastaan ideat ja toiveet. Käymme vuoropuhelua. Kuuntelemme palautteet. Kerromme, mitä osallistumisesta on seurannut. (Eura 9.)

Asukkailta saadun tiedon arvo ymmärretään palvelujen ja toiminnan tarpeiden sekä odotusten näkökulmasta. Tätä tietoa olisi hyvä hyödyntää kehitettäessä kaupungin palveluja, jolloin odotukset ja tarpeet saavat uuden merkityksen: ”Asukkailta kerätyllä tiedolla voidaan muodostaa monipuolinen ja eri asukasryhmät kattava ymmärrys kaupunkiin ja palveluihin liittyvistä tarpeista ja odotuksista (Turku 3).” Kunnille tulevien palautteiden ja aloitteiden seurantaan ja toimenpiteisiin halutaan avoimuutta ja järjestelmällistä seurantaa. Toiminnasta halutaan läpinäkyvää, jolloin kuntalaisten luottamusta järjestelmään voidaan kasvattaa, mistä todetaan ohjelmissa esimerkiksi seuraavasti:

Kaupungille tulevien palautteiden määrää, laatua ja niiden pohjalta tehtyjä toimenpiteitä seurataan järjestelmällisesti (Oulu 32).

Kuntalaisten ja osallisuusryhmien (kuntalais)aloitteiden jatkuva seuranta ja vaiheiden näkyväksi tekeminen (esim. liikennevaloseuranta) (Tampere 19).

Konsultoinnin vahvuutena pidetään kansalaisten kannalta palautteen antamisen helpoutta. Asiakaskyselyt ja palautteen antaminen koetaan olevan vähän kansalaisilta aikaa vieviä ja nopeita tapoja vaikuttaa. Palautteista ja kyselyistä saadaan pienellä vaivalla paljon informaatiota palvelujen kehittäjälle:

Kuntalaisille helpot tavat osallistua ovat kyselyt, ideointi, kommentointi verkossa tai tiedotteen avulla, ja muun muassa verkkoäänestys (Järvenpää 22).

Asiakaskyselyt tuovat arvokasta tietoa palvelujen kehittäjille (Hollola-Hämeenkoski 6).

Sähköisiä konsultointiin käytettyjä kanavia halutaan käyttää, koska ne eivät ole paikka- tai aikasidonnaisia. Mobiilisovellusten ja sähköisten järjestelmien yleistyessä kansalaisten osallistuminen niiden kautta koetaan luonnollisena ja helppona toteuttaa:

Sähköiset aloite- ja palautekanavat mahdollistavat osallistumisen ja kannanoton ajasta ja paikasta riippumatta (Vantaa 3).

Asukkaat haluavat osallistua ja vaikuttaa mobiilisovellusten kautta, palautteen antaminen sähköisen järjestelmän kautta, kyselyihin vastaaminen, osallistuminen tapahtumiin ja äänestäminen kuntavaaleissa (Kotka 6).

Palautteita annetaan joissakin kunnissa kasvavassa määrin. Kunnissa koetaan tämän johtuvan heidän kyvystään reagoida palautteisiin: *”Palautteen määrän jatkuva kasvu antaa olettaa, että kaupunki on pystynyt reagoimaan palautteeseen, joten sitä on edelleen ollut mielekästä antaa (Imatra 3).”*

Osallisuusohjelmissa koettiin konsultoinnin haasteeksi näennäisosallistuminen. Osallistuminen koetaan näennäisosallistumisena, kun kuntalaiset eivät ole saaneet tietoa palautteen ja kyselyiden vaikutuksesta päätöksentekoon. Kyselyiden tekeminen ilman niiden hyödyntämistä koetaan merkityksettömänä osallistumisena. Palautteiden kerääminen voidaan kansalaisten puolelta kokea epäilyttävänä, jos kansalaisille ei tiedoteta palautteiden vaikutuksista lopputulokseen. Tampereella osallistumisen mallin arvioinnin yhteydessä asukkaille suunnatuista haastatteluista ja kyselyistä nousi esiin seuraavaa: *”Osallistuminen koetaan näennäisosallistumisena, jos/kun ei tiedetä, miten osallistuminen on huomioitu ja vaikuttanut lopputulokseen. Asiakas-/kuntalaispalautteen käsittely on epäselvää ja vaikutus epäilyttävää. (Tampere 5.)”* Kotkan kaupunki on järjestänyt asukkailleen vuorovaikutustilaisuuksia, joissa on noussut usein esille seuraava: *”Palautte ei ole johtanut toivottuun lopputulokseen eikä kuntalaiselle ollut tullut tietoa miksi palautetta ei oltu huomioitu. Tuloksena on ollut kuntalaisen kokemus siitä, että hänen osallistumisellaan ole ollut merkitystä. (Kotka 16.)”*

Vaasassa osallisuusohjelmassa esitetyn taustaselvitystyön tuloksena kokivat kuntalaiset haasteelliseksi päättäjien ja virkamiesten taidon kommunikoida ja osallistua yhteisiin asioihin. Virkamiesten ja päättäjien osallistuminen kokouksiin, joissa käsitellään yhteisiä asioita, olisikin tärkeää. Virkamiesten sosiaaliset taidot ja kuuntelemistaidot saavat myös kritiikkiä, jos kansalaisille on tullut kokemus, että virkamiehet eivät ole läsnä tai kuuntele: *”Päättäjiä on pyydetty paikalle, eivät osallistu. [...] Virkamiehiltä vaaditaan kykyä osata kuunnella. [...] Virkamiehet eivät koskaan kuuntele. (Vaasa 19.)”*

Erityisryhmät ja ryhmät, jotka eivät ymmärrä suomen kieltä, tulisi huomioida kyselyjen suunnittelussa ja toteutuksessa. Kaikilla ei ole välttämättä mahdollisuutta käyttää internetiä tai ei ole osaamista käyttää sitä, joten täytyy olla muita mahdollisuuksia vastata kyselyihin:

Suunniteltaessa kyselyjä on varmistettava, että ne ovat kaikkien saavutettavissa. Sähköisen kyselyn rinnalla on tarjottava mahdollisuus myös paperisen kyselyn täyttämiseen. Myös kyselyn jakelussa ja viestinnässä on huomioitava erilaiset asukasryhmät. (Kotka 15.)

Osallisuusohjelmista löytyy myös konsultointiin liittyviä kehittämisideoita. Kansalaisten kuulemiseen liittyviä sähköisiä palveluja halutaan kehittää sekä helpottaa niiden käytettävyyttä:

Palautteiden ja aloitteiden käsittelyjen nopeuttaminen ja tehokkaampi hyödyntäminen (Kauniainen 6).

Asukkaiden viestien kulku kaupungin sisällä helpommaksi (Kauniainen 6).

Sähköisen palautekanavan kehittäminen kaupungin verkkopalvelussa. Pikapalautesovellusten käyttöönotto. (Kokkola 13.)

Kansalaisten ja hallinnon tapaamisia halutaan lisätä, ja kuntapäättäjiä toivotaan mukaan keskusteluun ja tilaisuuksiin. Kyselytunteja ehdotetaan järjestettäväksi, jolloin kuntien johdon oletetaan olevan paikalla vastaamassa kuntalaisten kysymyksiin:

Kaupunginhallituksen puheenjohtajan/kaupunginjohtajan kyselytuntien järjestäminen (Kauniainen 6).

Toteutetaan uudenlaisia viestinnän kokeiluja, esimerkiksi sähköisiä kyselytunteja tai kuntajohdon kahvihetkiä, joissa kuntalaisilla on mahdollisuus kysyä asioista (Liminka 17).

Kaupungin virkamiesten jalkautuminen alueelle kuntalaisten pariin (Oulu 12).

Lakisääteisiä kuntalaisten kuulemisia liittyen maankäyttö- ja rakennuslakiin tulisi noudattaa. Kuntalaisille annetaan mahdollisuus kertoa mielipiteensä, mutta vaikutukset voivat olla vähäiset:

Kuuleminen tarkoittaa menetelmää, joka on lakien määräämä kansalaisia osallistava hallintokäytäntö. Lakien määräämänä sitä toteutetaan mm. ympäristövaikutusten arvioinneissa tai kaavaprosesseissa. (Rovaniemi 36.).

Lain tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että osalliset päättäisivät kaavan sisällöstä (Liminka 19.)

Kuuleminen ei aina edellytä, että aina toimitaan sen mukaisesti (Liperi 5).

Konsultointiin liittyvät tärkeimmät työkalut ovat kyselyt, palautteet, aloitteet, lakisääteiset kuulemiset ja keskustelutilaisuudet. Kunnat ottavat asukkaitaan mukaan erilaisiin kehittämisprosesseihin kuntalaiskyselyiden kautta. Kyselyt voidaan järjestää sähköisesti, kirjallisesti tai haastatteleamalla. Myös sosiaalinen media tarjoaa vuorovaikutuskanavia kunnan ja kuntalaisten välille. Esimerkiksi Facebook-palveluihin perustettavat ryhmät ovat vuorovaikutuksen kanava, jossa voidaan keskustella, pohtia erilaisia kysymyksiä ja antaa palautetta kunnan toiminnasta. Mobiilisovellukset, erilaisten verkkosivujen kanavat, kaupunkien verkkosivut, sähköposti ja monet muut sähköiset palvelut antavat kunnille monipuolisen työkalupakin toteuttaa kyselyitä ja ottaa vastaan palautteita asukkailtaan.

Sähköisen palautteen antamisen sijaan tulee olla myös vaihtoehtoja. Puhelimitse, suullisesti ja kirjallisesti annettu palaute tai vastaaminen kyselyihin on edelleenkin toimiva vaihtoehto silloin, kun sähköiset kanavat eivät ole kuntalaisille hyvä vaihtoehto. Fokusryhmätyöskentely, aluefoorumit, kannanottotilaisuudet, ideakioskit ja kaavakävelyt ovat kohtaamispaikkoja kuntalaisten ja kunnanhallinnon välillä. Kuntalaisilla on mahdollisuus näissä tapaamisissa kertoa mielipiteensä ja kysellä yhteisistä asioista sekä kunnanpäättäjät saavat hyödyllistä tietoa kuntalaisiltaan.

5.3 Osallista

Kuntien osallisuusohjelmissa osallistaminen oli otettu vaihtelevasti huomioon. Yhdessä läpikäydyistä ohjelmista ei löytynyt lainkaan viitteitä osallistamisesta. Hallinnon lupaukset työskennellä kansalaisten parissa, ottaa huomioon ihmisten huolet ja toiveet sekä sen kertominen, mitkä ovat näkemysten vaikutukset päätöksentekoon, oli käsitelty joissakin osallisuusohjelmista perusteellisemmin kuin muissa. Osassa ohjelmista oli maininta vain osallistamisen työkaluista, kuten kansalaisfoorumeista, ja osassa ohjelmia puolestaan oli kuvailtu hyvin tarkasti osallistamisen ydin, tarkoitus ja työkalut.

Tärkeinä elementteinä osallistaa kuntalaisia pidettiin ohjelmissa kuntalaisten aktiivista roolia ja kaikkien mukaan ottamista. Yhdessä kehittäminen ja kuntalaisten kuuleminen nousivat esiin osallisuusohjelmissa. Asukkaiden asiantuntemus halutaan tämän pohjalta hyödyntää yhteisen hyvän ja palvelujen kehittämisen toivossa. Hallinto pyrkii vahvaan vuorovaikutukseen asukkaiden kanssa, jolloin dialogin onnistuminen korostuu yhteistyön tärkeänä elementtinä. Tästä kerrottiin ohjelmissa seuraavasti:

Osallisuuden toteuttaminen Loviisassa merkitsee muun muassa kaikkien ottamista mukaan suunnitteluun, toimintaan ja päätöksentekoon (Loviisa 3).

Riihimäellä halutaan, että kuntalaiset ovat aktiivisesti mukana toimintojen ja palvelujen suunnittelussa ja kehittämisessä (Riihimäki 3).

Osallistuva Vantaa lisää kuntalaisten osallisuutta kaupungin palveluiden, toiminnan ja kaupunkiympäristön suunnittelussa (Vantaa 2).

Asukkaita ja alueen toimijoita kuunnellaan asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa ja palveluita kehitetään vahvassa vuorovaikutuksessa asukkaiden ja muiden toimijoiden kanssa (Lappeenranta 5).

Kunnissa on paljon kyliä, joiden elinvoimaisuus halutaan säilyttää. Kylille on muodostettu erilaisia toimikuntia ja foorumeita, joilla halutaan vahvistaa asukkaiden vaikuttamista ja osallistumista oman alueensa asioihin. Kylätoimikuntien roolia määriteltiin ohjelmissa näin:

Kylätoimikunta on vapaaehtoinen yhteistyöelin oman kylän ja kunnan välillä, johon kuuluvat kaikki kylän asukkaat. Kylätoimikunnat haluavat olla mukana suunnittelemassa ja vaikuttamassa oman alueensa kehittämiseen. Toimikunnat voivat antaa lausuntoja tai tehdä aloitteita ja osallistua näin alueensa hyvinvoinnin parantamiseen. (Sodankylä 4.)

Kylien osallisuutta vahvistamaan Limingassa käynnistetään kyläfoorumitoiminta, jossa kylien edustajat kutsutaan kerran vuodessa käsittelemään kylien ajankohtaisia asioita. Kyläfoorumitoimintaan ovat tervetulleita osallistumaan kaikki asiasta kiinnostuneet. (Liminka 32.)

Kansalaisten osallistuminen työskentelyyn koko prosessin ajan sitouttaa ihmisiä yhteisen hyvän tavoitteluun. Yhteisöön kuulumisen kokemus lisääntyy osallistumisen myötä. Aineiston pohjalta hallinnot lupaavat asukkailleen osallistumisen vaikutuksen näkymistä päätöksenteossa. Hallinnon ja kuntalaisten yhteistyöllä halutaan ohjelmissa myös tuottaa uusia innovaatioita ja kustannustehokkaampia palveluja. Yhteistyöllä halutaan luoda parempaa kaupunkikuvaa. Ohjelmissa asiasta kerrottiin seuraavasti:

Olemalla mukana alusta saakka sitoudumme. Osallistumalla tulemme osaksi yhteisöä. Saamme uusia raikkaita ajatuksia ja ideoita. Pääsemme kukin kehittämään omaa toimintaympäristöä. (Janakkala 6.)

Kestävän talouden tavoittelu on kehityksen peruskiviä ja yhteisellä suunnittelulla voidaan löytää myös uusia, kustannustehokkaampia palvelujen tuottamisen muotoja. Yhteinen suunnittelu ja parempi näkemys yhteisön toiminnasta johtavat parempaan kokonaiskuvaan kaupungista aina puheen tasolle saakka. (Varkaus 19.)

Demokratiaa ja kansalaisten päätöksentekovaltaa halutaan vahvistaa huomioimalla kunnissa sellaiset ryhmät, jotka osallistuvat heikommin yhteisten asioiden suunnitteluun. kuntien hallinnoissa tunnustetaan asukkaiden asiantuntemuksen ja osaamisen tärkeyden palveluiden kehittämisen kannalta. Epäkohtien löytymisen ja niihin puuttumisen nähdään kehittävän palvelujen laatua:

Asukkaiden osaamisen ja asiantuntemuksen mukaan ottaminen auttaa hahmottamaan epäkohtia ja kehittämään toimintaa tarpeiden mukaisesti. Kun osallistumissa huolehditaan siitä, että mukaan pääsevät myös ne ryhmät, jotka eivät osallistu, vahvistuu demokratia ja päätöksenteko. (Espoo 16.)

Osallistamisen haasteina pidetään ohjelmissa hallinnon puolelta ajanpuutetta, henkilöstöresurssien vähyyttä ja osaamattomuutta käyttää osallistamisen työkaluja. Ajatuksia voi ohjata edelleen vanha ajattelumalli kansalaisalalaisesta, jolloin kuntalaista pidetään vain palvelujen kohteena eikä niinkään yhteistyökumppanina. Kuntalaisten haluttomuutta osallistua yhteisten asioiden kehittämiseen on myös näkyvissä osallisuusohjelmissa. Näistä on kerrottu ohjelmissa seuraavasti:

Osallistaminen edellyttää aikaa, henkilöstöresursseja sekä ymmärrystä osallistamisen merkityksestä ja mahdollisuuksista. Kohderyhmän tavoittaminen nähdään vaikeana, samoin jo tavoitetun kohderyhmän sitouttaminen mukaan toimintaan on haastavaa. (Eura 5.)

Vallalla on vielä osittain vanha toimintakulttuuri: asiakas/kuntalainen on objekti, ei subjekti (Hollola-Hämeenkoski 6)

Kuntalaisia ei saada palvelujen asiantuntijoina riittävästi mukaan palvelujen kehittämiseen (Hollola-Hämeenkoski 6).

Osallisuusohjelmissa nousi pintaan huoli niistä ryhmistä, joilla ei ole mahdollisuutta osallistua tai ottaa osaa yhteisiin asioihin: *”Visio Espoosta, jossa kaikki voivat osallistua ja vaikuttaa kotikaupunkinsa kehittämiseen, haastaa miettimään erityisesti sellaisia ryhmiä, joilla ei ole vahvoja osallistumisrakenteita, ja joiden ääni jää helposti kuulumattomiin (Espoo 9).”* Toteutettaessa kansalaisten osallistumisen prosessia tulisi osallisuusohjelmien mukaan kiinnittää huomiota perusteelliseen suunnitteluun. Asukkaiden epäluottamus lisääntyy ja sitouttaminen yhteisiin asioihin kärsii, jos osallistumisella ei ole ollut mitään tarkoitusta: *”Huonosti toteutettu osallisuusprosessi kasvattaa epäluottamusta, tuhlaa aikaa ja rahaa ja vie pohjan tulevilta yrityksiltä saada asukkaita mukaan (Espoo 18).”*

Kuntien osallisuusohjelmista nousi esiin joitakin osallistamiseen liittyviä kehittämisideoita. Kunnan työntekijöiden osaaminen on näiden pohjalta keskiössä, kun kuntalaisia halutaan ottaa mukaan työskentelemään osallistamisprosessiin. Työntekijöiden koulutus olisi tärkeää, jotta osallistamista voidaan toteuttaa kunnissa paremmin. Kehittämisideana nähtiin myös kuntalaisten mukaan ottaminen yhteisten asioiden suunnitteluun ja

kehittämiseen jo projektien alkuvaiheessa, jolloin osallistujat pystyvät vaikuttamaan koko prosessin ajan.

Jotta osallistamista voidaan kunnassa edelleen kehittää, edellyttää se työntekijöiden ohjeistusta ja koulutusta (Eura 5).

Suunnittelu- ja kehittämistyöryhmiin asukasedustajien kutsuminen mukaan jo toiminnan alkuvaiheessa (Kauniainen 6).

Osallisuusohjelmien taustaselvitystyön pohjalta kuntalaiset toivovat yhteisiä tapahtumia, joihin osallistuisi myös kuntapäättäjiä. Tapahtumien kautta kuntalaiset voisivat keskustella päättäjien kanssa yhteisistä asioista ja huolenaiheista sekä pääsisivät tutustumaan oman kunnan henkilöstöön: *”Talkoopäivät, siivous tms., jossa päättäjät ja miksei myös virkamiehet mukana ja jossa voidaan samalla verkostoitua, keskustella ja antaa palautetta päättäjille ja valmistelijoille (Vaasa 19).”* Osallistumisen asteella oli myös merkitystä ihmisille. Kuntalaiset haluavat aineiston pohjalta itse päättää, kuinka vahvasti osallistutaan projekteihin. Tällöin säilyy osallistumisen mielekkyys parhaiten osallistujilla: *”Osallistettaisiin kuntalaisia pieniin projekteihin, jossa jokainen saisi päättää omasta osallistumisestaan (Vaasa 19).”*

Tärkeimmät osallistamiseen liittyvät työkalut ovat asukastapahtumat, erilaiset foorumit ja työpajat, kokemusasiantuntijat ja kehittäjäasiakkaat sekä kumppanuuspyödyt: *”Kumppanuuspyödytien tavoitteena on mm. toimia viranhaltioden apuna kuntalaisten äänen kuuluviin saamiseksi kulttuurihyvinvoinnin sekä kylien asioihin liittyvien päätösten valmistelussa (Orivesi 7).”* Kunnat ottavat mukaan asukkaitaan erilaisiin osallistumisprosesseihin, jolloin saadaan jaettua päätöksentekovaltaa. Asukasillat voivat olla tapa vaikuttaa yhteisiin asioihin. Niissä voidaan käsitellä asioita ja tehdä kannanottoja, jotka toimitetaan kunnan hallintoon:

Kuntalaiset voivat vaikuttaa oman asuinalueensa ja koko kaupungin yhteisiin asioihin alueellisissa asukasilloissa. Asukasilloissa käsitellään ajankohtaisia asioita, annetaan lausuntoja, tehdään kannanottoja sekä järjestetään tiedotus- ja kannanottotilaisuuksia. (Oulu 27.)

Erilaiset foorumit ovat tapa saada kuntalaisten ääni kuuluviin. Foorumit voi olla kohdennettu vain niille ryhmille, joita asia koskee. Tapahtumissa on tavoitteena kerätä palautetta tilaisuuden aiheesta, ja tämä palaute viedään hallintoon päättäjille. Tarkoituksena on myös yhteistyön ja vuorovaikutuksen lisääminen eri toimijoiden välillä. Aineiston pohjalta foorumit halutaan toisinaan pitää helposti lähestyttävänä tapahtumina, joihin voi osallistua kaikki asiasta kiinnostuneet kuntalaiset:

Kaupunki järjestää tarpeen mukaan eri ryhmille asiakas- ja kuntalaisfoorumeita, joissa kuntalaiset saavat kertoa mielipiteitään tilaisuuden aiheesta ja tehdä omia ehdotuksia kyseiseen asiaan. Tilaisuuksissa kerätään kokemustietoa, joka viedään suunnittelu- ja päätöksentekotyöstä vastaaville henkilöille. (Imatra 16.)

Työpajat ovat hyviä työkaluja kehittää yhteisiä asioita yhdessä asukkaiden kanssa. Työpajoihin osallistuu kuntalaisia ja asiantuntijoita, ja niissä työskentellään yhdessä pohtien ajankohtaisia asioita. Työpajat voidaan toteuttaa myös sähköisiä alustoja hyväksi käyttäen:

Erilaiset työpajat ja yhteiskehittelyn alustat ovat moderni tapa järjestää yhteiskehittämistä sähköisillä alustoilla (Espoo 19).

Työpajoissa asiantuntijat ja päättäjät yhdessä asukkaiden kanssa työskentelevät ajankohtaisia asioita yhteisymmärryksessä (Lappeenranta 12).

Kehittäjäasiakkaita ja kokemusasiantuntijoita voidaan hyödyntää palveluiden kehittämisessä, suunnittelussa ja arvioinnissa. Monesti näitä keinoja hyödynnetään kehitettäessä palveluja sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla. Vaikka kehittäjäasiakkaita sekä kokemusasiantuntijoita käytetään kunnan palvelujen kehittämisessä, ei osallistumisohjelmissa kuitenkaan luvata, että näissä rooleissa toimivilla olisi päätöksentekovaltaa lopputulokseen:

Kehittäjäasiakkaat ovat kuntalaisia, jotka ovat mukana palveluiden kehittämisessä, suunnittelussa ja arvioinnissa. Kehittäjäasiakkaat tuovat suunnitteluprosessiin mukaan oman kokemuksensa ja asiantuntijuutensa, jolloin palvelusta saadaan käyttäjälähtöinen ja helposti lähestyttävä. (Sodankylä 5.)

Kokemusasiantuntijoita voidaan käyttää asuinalueiden kehittämiseen sekä omien palveluidensa mutta myös laajemmin alueensa palveluiden suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin (Lappeenranta 13).

5.4 Tee yhteistyötä

Kuntien osallisuusohjelmissa oli otettu yhteistyön tekemisen näkökulma vaihtelevasti huomioon. Osassa osallisuusohjelmia ohjelmissa oli vain todettu jokin asiaan liittyvä vaikuttamistoimieliin, kuten kansalaisraati, ja osassa taas oli hyvin tarkkaan käsitelty yhteistyötä kansalaisten kanssa kautta päätöksenteon vaiheiden. Jokaisesta osallisuusohjelmasta kuitenkin löytyi jotakin osa-alueeseen liittyviä mainintoja.

Yhteistyön tekeminen tarkoittaa, että hallinto tekee yhteistyötä kansalaisten kanssa ja kansalaiset huomioidaan kumppanina jokaisessa päätöksentekovaiheessa, mukaan lukien vaihtoehtojen kehittäminen ja ratkaisujen tunnistaminen. Monessa osallisuusohjelmassa oli käytetty käsitettä kumppani, kun kuvailtiin kuntalaisten kanssa tehtävää yhteistyötä. Aineiston pohjalta kuntalaisille halutaan antaa enemmän päätöksentekovaltaa asioihin ja toivotaan yhteisen keskustelukulttuurin lisääntyvän. Konsultoinnin näkökulmasta halutaan päästä kansalaisten kanssa enemmän yhteistyön suuntaan eli kumppanuuteen. Ohjelmissa tuotiin asiaa esille seuraavasti:

Edistää riihimäkeläisten aitoa mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa kunnan päätöksentekoon ja palvelujen kehittämiseen. Riihimäen osallisuusohjelmassa ei tyydytä kuulemiseen vaan tavoitellaan kumppanuutta. (Riihimäki 6)

Kuulemisesta kumppanuuteen on slogan, joka kuvaa siirtymää osallistavasta hallintokulttuurista kohti uudenlaista keskustelukulttuuria ja tapoja kanavoida asukkaiden mielipiteet mukaan valmisteluun ja päätöksentekoon (Espoo 4).

Kansalaisille toivotaan aineiston pohjalta enemmän vastuuta ja päätöksentekovaltaa. Heidän asiantuntijuuttaan halutaan hyödyntää yhteisten asioiden suunnittelussa ja toteutuksessa:

Kumppanuuteen perustuvaa osallisuutta kohti päästään antamalla asukkaille aktiivisempi rooli asiantuntijoina, yhteistyökumppaneina ja päättäjinä (Espoo 4).

Vahvistetaan yhteisöllisyyttä ja kumppanuutta; aktivoidaan kaupunkilaiset mukaan vuorovaikutukseen ja osallistuvaan päätöksentekoon (Orimattila 1).

Kaikki asukkaat halutaan ottaa mukaan päätöksentekoon, suunnitteluun ja toimintaan, mikä on tavoitteena hyvin kunnianhimoinen: *”Osallisuuden toteuttaminen Teuvalle merkitsee kaikkien ottamista mukaan päätöksentekoon, suunnitteluun ja toimintaan (Teuva 3).”*

Kuntalaiset ovat kiinnostuneita päätöksenteosta itsessään. On pääteltävissä, että tässä tarkoitetaan kuntalaisten osalta enemmän sivustaseuraajan roolia eikä niinkään, että kuntalaiset pääsisivät itse olemaan päätöksentekijöitä: *”Kunnan asioista vastaajia kiinnostavat eniten päätöksenteko (72 %) (Eura 5).”*

Kuntien luottamushenkilöiden rooli on tunnistettu hallinnon puolelta päätöksentekoprosesseissa merkittäväksi: *”Kaupungin luottamushenkilöillä on päätöksentekoprosessissa merkittävä rooli kuntalaisten edustajana. (Orivesi 8).”* Kuitenkaan kuntien luottamustehtävät ja puolueiden jäsenyys eivät näytä aineiston perusteella kiinnostavan kuntalaisia merkittävästi, vaikka nämä olisivat keinoja päästä vaikuttamaan yhteisiin asioihin:

Entistä harvempi kuntalainen on puolueen jäsen tai on kiinnostunut ottamaan vastaan kunnan luottamustehtävää (Kauniainen 5).

Entistä harvempi kuntalainen on nykyään kiinnostunut ottamaan vastaan kunnan luottamustehtävää (Kokkola 7).

Kunnan päätöksentekoon osallistuminen ei sekään houkuta asukkaita kaikissa kunnissa: *”Vastaajat eivät myöskään osoita suurta kiinnostusta osallistua kunnan päätöksentekoon (Kokkola 8).”*

Aineistosta on pääteltävissä, että päätöksentekoprosesseissa kokevat erilaiset toimieliimet haasteita nähdä toimintansa vaikuttavuutta. Hallinnossa mukana olevien henkilöiden vähäinen luottamus kyvyistä vaikuttaa päätöksentekoon ja lautakuntien arvostuksen

puute voivat johtaa turhautumiseen ja huonoon hallintokulttuuriin: *”Valtuutettujen käsitys omista vaikutusmahdollisuuksistaan on selvästi huonompi kuin luottamushenkilökollegoilla muissa tutkimuskunnissa keskimäärin. Valtuutetut eivät näe painoarvoa myöskään kaupunginvaltuustolla tai lautakunnilla. (Kokkola 8–9.)”*

Lakisääteisissä vammais-, vanhus- ja nuorisotoimielimissä voidaan kokea, etteivät ne ole tulleet kuulluiksi päätöksentekoprosesseissa. Nuoret puolestaan kokevat epätasa-arvoa ja puutetta tiedon saannissa, kun esillä on yhteisten asioiden käsittely ja päätöksentekoon osallistuminen:

Vammaisneuvosto ja vanhusneuvosto muistuttavat, että heitä tulisi kuulla asioiden valmisteluvaiheessa (Loviisa 5).

Nuoret kokivat, että heidän mielipiteensä eivät olleet tasa-arvoisia aikuisten mielipiteiden kanssa. Ongelmana nähtiin myös nuorten puutteelliset tiedot vaikuttamismahdollisuuksistaan. (Kotka 9).

Toimielimien työnjako koetaan sekavana, jos asioiden raamit ja vastualueet eivät ole selvät: *”Kaupungissa on monia vuorovaikutus- ja vaikuttamistoimielimiä, niiden työnjako on joiltakin osin epäselvää ja tiedonkulku kaipaa parantamista (Vaasa 13).”*

Kehittämisideoina nähtiin neuvostojen ja valtuustojen tehtävien ja merkityksen selkeyttämistä. Toimielinten mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon halutaan nähdä ja tietää konkreettisemmin. Neuvostojen rooleja päätöksenteossa toivotaan vahvistettavan, ja toimielimien kautta halutaan syrjäytyneet mukaan yhteisten asioiden käsitteilyyn: *”Vanhus- ja vammaisneuvoston sekä nuorisovaltuuston roolien selkeyttäminen ja yhteys päätöksentekoon (Rusko 4).”* *”Vanhus- ja vammaisneuvoston toiminnan kehittäminen siten, että myös syrjäytyneet saadaan mukaan (Hollola-Hämeenkoski 6).”*

Luottamushenkilöt nähdään yhteistyölinkkinä kuntalaisiin päin. Heidän osallisuuttaan yhteisissä asioissa halutaan edistää ja asiantuntemusta hyödyntää päätöksenteossa. Eri-laisten kansalaisraatien, lautakuntien ja neuvottelukuntien osaamista halutaan myös hyödyntää päätöksentekoprosesseissa.

Luottamushenkilöiden osallisuuden edistäminen. Luottamushenkilöiden suhdetta kuntatyöhön syvennettävä. Luottamushenkilöiden asiantuntemuksen hyödyntäminen. (Kokkola 14.)

Vaikuttamistoimielimien asiantuntemuksen parempi hyödyntäminen (Espoo 12).

Kunnat kannustavat asukkaitaan osallistumaan erilaisiin toimikuntiin. Tätä kautta kuntalaisilla olisi suurempi mahdollisuus vaikuttaa yhteisiin asioihin: ”*Lähtemällä mukaan erilaisten neuvostojen jäseneksi, ja näin olla osana valmistelutyössä (Liperi 4).*” ”*Osallistu päätöksentekoon ja valmisteluun: Asetu ehdolle kuntavaaleissa. Hakeudu nuorisovaltuustoon tai oppilaskuntaan. (Järvenpää 15.)*”

Lautakunnat ja neuvostot ovat toimielimiä, joiden kautta jäsenet voivat vaikuttaa ja kehittää kuntien palveluita:

Lautakunnat ovat kaupunginhallituksen alaisia toimielimiä, joiden jäsenet ovat valtuutettuja tai muita kaupungin luottamushenkilöitä. Lautakuntien tehtävänä on johtaa ja valvoa palvelujen tuottamista kaupungissa ja tuoda esille asukasnäkökulmaa palvelujen kehittämisessä. (Kotka 17.)

Neuvostot ovat edustamansa ryhmän osallistumis- ja vaikuttamiskanavia. Neuvostot voivat vaikuttaa suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä ryhmän hyvinvointiin, terveyteen, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen taikka tarvittavien palvelujen järjestämiseen. (Pirkkala 12.)

Aineistosta voidaan huomata, että lakisääteinen nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto ovat ottaneet roolia kunnan päätöksenteossa. Nämä toimielimet pitävät huolen edustamiensa ryhmien oikeuksista ja tasa-arvoisesta kohtelusta yhteiskunnassa. Niillä on velvollisuus puuttua epäkohtiin ja osaltaan siten vaikuttaa kunnallishallinnolliseen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Asia tuodaan esille osallisuusohjelmissa seuraavasti:

Nuorisovaltuustolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muissakin asioissa, joiden nuorisovaltuusto arvioi olevan lasten ja nuorten kannalta merkittäviä. (Eura 8.)

Vanhusneuvosto on kaupunginhallituksen valtuustokaudeksi nimeämä lakisääteinen vaikuttajaryhmä. Vanhusneuvoston tehtävänä on edistää ikääntyneiden tasa-vertaisia osallistumismahdollisuuksia arvostettuina yhteisön jäseninä ja saada ikääntyneiden oma asiantuntemus esille kunnallishallinnollisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. (Imatra 14.)

Vammaisneuvosto on valtuustokaudeksi nimeämä lakisääteinen vaikuttajaryhmä. Vammaisneuvoston tehtävänä on edistää ja seurata kunnallishallinnon eri aloilla tapahtuvaa toimintaa vammaisten henkilöiden kannalta. Vammaisneuvosto voi tehdä aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja asioista, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden elämisessä ja suoriutumisessa. (Imatra 14.)

Yhteistyön tekemisen työkaluja löytyi osallisuusohjelmissa kiitettävästi. Raatien, lautakuntien ja neuvottelukuntien lisäksi ohjelmista löytyi muun muassa seuraavia yhteistyön työkaluja: esteettömyystyöryhmä, saaristotoimikunta, paikallisromanityöryhmä, mökkläistöimikunta, monikulttuuriasiain neuvottelukunta, veteraanasiainneuvosto, lapsiparlamentti, vanhempaintoimikunta, yhdistysten välinen yhteistyö ja yrittäjien kanssa tehtävä yhteistyö. Nämä kaikki voidaan luokitella yhteistyön työkaluiksi niiden omalla asiantuntemusalalla hallinnossa. Mainituilla työkaluilla on asiantuntija- ja kumppanuusrooli hallinnon kanssa. Työkaluja käytetään neuvoa-antavana yhteistyökumppanina kunnan päätöksenteossa: *”Asukas- ja asiakasraateja voidaan käyttää kaupungin toiminnan ja palvelujen kehittämisessä. Kuntalaisista kootut raadit voivat toimia tietyn palvelun, hankkeen tai kaupunginosan kehittämistyössä. (Kotka 15.)”*

5.5 Voimaannuta

Kaikista läpikäydyistä kuntien osallisuusohjelmista löytyi viitteitä viidennestä eli voimaannuttamisen osa-alueesta. Voimaannuttamisen tavoitteena on antaa päätöksentekovalta kansalaisille, ja siihen sisältyy myös lupaus toteuttaa se, mitä kansalaiset ovat päättäneet. Kuntien osallisuusohjelmissa nousi voimakkaasti esiin osallistuva budjetointi ja äänestäminen voimaannuttamisen työkaluina.

Yhteisesti hyvä Järvenpää ottaa kaupunkilaisen mukaan päätöksentekoon ja valmisteluun. Osallistu päätöksentekoon ja valmisteluun: äänestä kuntavaaleissa, osallistuva budjetointi. (Järvenpää 15.)

Toteutamme osallisuutta jakamalla päätäntävaltaa kuntalaisille esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin tai äänestysten avulla (Hyvinkää 2).

Äänestämistä vaaleissa pidettiin ohjelmissa tärkeänä, jopa tärkeimpänä työkaluna vaikuttaa yhteisiin asioihin:

Kuntaliiton (2019) tutkimuksen mukaan suomalaiset näkevät tärkeimpänä vaikuttamiskeinona edelleen vaaleissa äänestämisen (Liminka 34).

Yli 60-vuotiaiden kotkalaisten osallisuuskyselyn vastauksissa kuntavaaleissa äänestäminen nousi tärkeimmäksi tavaksi osallistua ja vaikuttaa kaupungin toimintaan ja kehittämiseen (Kotka 17.)

Vaaleissa valittavien henkilöiden rooli yhteisten asioiden ajajana on vastuullinen ja heidän oletetaan toimivan vuorovaikutuksessa kuntalaisten kanssa:

Kaupunki ja sinne valitut luottamushenkilöt huolehtivat siitä, että asukkaan ääni kuuluu vaalien välilläkin (Lappeenranta 17).

Valtuutetut ovat koko kunnan ja kuntalaisten asialla ja ensisijaisesti vastuussa äänestäjille. Valtuutettujen rooli osallistujina on ennen kaikkea mahdollistaa kuntalaisten osallisuus ja tuoda kuntalaisten ääntä esille kunnan kehittämisessä ja päätöksenteossa. Tässä valtuutettujen oma vuorovaikutus kuntalaisten kanssa on avainasemassa. (Liminka 11.)

Osallistuvaa budjetointia pidetään aineistossa yhtenä tärkeänä osallisuuden työkaluna, millä voidaan ottaa kuntalaiset mukaan päätöksentekoon. Osallistuvan budjetoinnin avulla lisätään osallisuuden tunnetta yksilössä ja yhteisöissä sekä mahdollistetaan kuntalaisten mahdollisuus vaikuttaa yhteisiin asioihin.

Osallistuva budjetointi on keskustelun ja päätöksenteon prosessi, jonka taustalla on ajatus osallistuvasta demokratiasta. Osallistuvassa budjetoinnissa kuntalaiset pääsevät vaikuttamaan yhteisten varojen käyttöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Osallistuvaa budjetointia voidaan toteuttaa monin erin tavoin. Se voi olla osa kunnan budjettia tai yksittäisiä projekteja. Osallistamisen menetelminä voidaan käyttää esimerkiksi alueella järjestettäviä asukastilaisuuksia tai äänestyskäytäntöä. (Pirkkala 12.)

Miksi osallistuvaa budjetointia? [...] Kuntalaisten osallisuuden lisääminen. Tuodaan asukkaiden ääni kuuluvaksi. Mahdollistetaan asukkaille ketterä, kevyt tapa vaikuttaa omaa lähiympäristöä koskeviin asioihin, yhteisöllisyys lisääntyy. On yksi väline osallisuustyössä. (Tuusula 34.)

Osallistuvan budjetoinnin ajatellaan mahdollistavan vuorovaikutuksen paraneminen kuntalaisten ja hallinnon välillä. Hallinnon läpinäkyvyys ja ihmisten sitouttaminen yhteisiin asioihin lisääntyy, kun käytetään menetelmänä osallistuvaa budjetointia päätettäessä yhteisten varojen käytöstä:

Osallistuvaa budjetointia pidetään ennen kaikkea menetelmänä, joka takaa kuntalaisten todelliset vaikuttamismahdollisuudet. Menetelmä parantaa myös kuntalaisten ja hallinnon välistä vuorovaikutusta, tekee palvelujen tuottamisesta läpinäkyvämpää ja sitouttaa paikallisyhteisöjä oman alueensa asioiden hoitoon. (Kotka 16.)

Osallistuva budjetointi parantaa demokratian toteutumista sekä muuttaa viranomaismuokkauksia ja poliittista päätöksentekoa avoimemmaksi ja läpinäkyvämmäksi (Tampere 21).

Osallistuvan budjetoinnin avulla kuntalaisten ja hallinnon yhteistyö paranee ja kumppanuus vahvistuu: ”Parhaimmillaan menetelmä edistää toimijoiden välisten kumppanuuksien syntymistä, luottamuksen rakentumista ja yhteisen näkemyksen syntymistä (Tampere 21).” Osallistuvaa budjetointia voidaan hyödyntää myös silloin, jos yhteisiä varoja ei ole käytettävissä runsaasti ja tarvitaan ideoita niukkojen varojen käyttöön: ”Voi auttaa löytämään ratkaisun tilanteessa, jossa euroja on liian vähän ja pohditaan mihin sitä olisi järkevintä käyttää tai voidaanko toimia jollakin uudella tavalla asian toteuttamiseksi (Liperi 7).” Toisilla kunnilla taas voi olla suurempikin budjetti kuntalaisten käytettävänä erilaisiin projekteihin: ”Asukkaat äänestävät vuosittain noin 4,4 miljoonan euron käytöstä asukkaiden ehdotusten perusteella. (Helsinki 10).”

Turun kaupunki käyttää osallistuvasta budjetoinnista käsitettä asukasbudjetti:

Asukasbudjetti on osallistuvan budjetoinnin malli, jossa asukkaat otetaan mukaan pohtimaan ja päättämään siitä, mihin osa kaupungin taloudellisista resursseista käytetään. Sen tavoitteena on vahvistaa kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia sekä lisätä yhteisöllisyyttä, osallisuutta ja hyvinvointia. (Turku 7.)

Voimaannuttamisen osa-alueen haasteina nähtiin aineistossa kansalaisten heikko äänestysaktiivisuus sekä näiden kiinnostuksen puute osallistua yhteisiin asioihin. Kansalaisten

mielenkiinto edustuksellista demokratiaa kohtaan on laskenut, mikä näkyy laskevin äänestysprosentteina vaaleissa: *”Edustuksellinen demokratia ei enää sellaisenaan houkuttele kuntalaisia entiseen tapaan osallistumaan, mikä näkyy Vantaalla ja koko Suomessa madaltuneina äänestysprosentteina (Vantaa 1).”* Myös kunnan taloudellinen tilanne ja resurssien vaillinaisuus voivat vaikuttaa heikentävästi siihen, ettei saada toteutettua yhteisiä hankkeita kuntalaisten kanssa: *”Taloudellinen tilanne, riittämättömät resurssit, muutos ei käynnisty itsestään (Riihimäki 13).”*

Osallistumisohjelmissa on annettu joitakin kehitysideoita kuntalaisten äänestysaktiivisuuden lisäämiseen ja korostettu tämän tärkeyttä. Erilaiset kampanjat ja yhteistyöt nostetaan ohjelmissa keinoiksi sille, miten lisätä ihmisten tietoisuutta ja saadaan heidät osallistumaan äänestyksiin yhteisistä asioista:

Kampanjoidaan kuntavaaleissa äänestämisen tärkeydestä esimerkiksi kaupungin internetsivuilla yhteistyössä keskusvaalilautakunnan kanssa (Vaasa 15).

Äänestysaktiviteetin nostaminen kampanjalla, äänestämään työporukalla, ystäväporukalla, koko perheen kesken ja vaalien merkityksen korostaminen (Vaasa 20).

Tosin on huomattava, että Liperin kunnan osallistumisohjelmasta löytyi hieman poikkeava näkemys osallistuvasta budjetoinnista. Näkökulmana siinä on hallinto, joten ohjelmasta saa vaikutelman, että kuntalaiset eivät ole päätöksentekijöinä yhteisissä asioissa. Kuntalaiset vaikuttavat osallistumisohjelman perusteella olevan sivusta seuraajan roolissa ja lopulta hallinto päättää, mihin yhteiset varat käytetään. Liperin kunnan osallistumisohjelmassa todettiin:

Ehdotuksia voi tehdä toimijaryhmä (esim. kyläyhdistys). Ehdotuksista käydään keskustelua verkossa tai kasvokkain ja niille voi kerätä kannatusta, jolloin nähdään ehdotusten merkityksellisyys kuntalaisille. Palvelualueen henkilöt osallistuvat keskusteluun esim. antamalla lisätietoa tai ehdottamalla vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Palvelualueet arvioivat ehdotusten toteuttamiskelpoisuuden ja kustannusarviot. Lautakunta tai kunnanhallitus päättää toimeenpanosta. Kuntalaiset voivat seurata hankkeiden etenemistä verkkopalvelun ja toimijaviestinnän kautta. (Liperi 7.)

Osallistuvaa budjetointia voidaan toteuttaa käytännössä nelivaiheisesti, jossa vaiheisiin kuuluu ideointi-, työpaja-, äänestys- ja toteuttamisvaiheet: *”Kaupunki aloittaa osallistuvan budjetoinnin nelivaiheisena kokeiluna, joka jakautuu ideointivaiheeseen, työpajavaiheeseen, ehdotusten äänestysvaiheeseen ja toteuttamisvaiheeseen (Kotka 16).”* Hallinto voi olla mukana prosessissa, mutta kuntalaiset tekevät suunnittelun, päätöksenteon ja toimeenpanon: *”Kaupunki ohjaa prosessia, mutta luovuttaa suunnittelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanovaltaa kuntalaisille, yhdistyksille, järjestöille ja muille toimijoille. (Tampere 21).”*

5.6 Asiakkuus osallisuusohjelmissa

Kuntien osallisuusohjelmissa ihmisestä käytettiin monia erilaisia käsitteitä. Käsitteet olivat *kansalainen, kuntalainen, asukas, asiakas, kaupunkilainen, kumppani, palveluiden käyttäjä, osallinen, aktiivinen asukas, osallistuva asukas, asiantuntija, toiminnan järjestäjä, osallistuja ja aktiivinen vaikuttaja*. Riippuen asiayhteydestä käytettiin ihmisestä ohjelmissa eri termiä. Pääosin käytettiin käsitteitä kansalainen, kuntalainen, asukas ja kaupunkilainen.

Aktiivista kansalaista korostettiin muutamassa läpikäydyistä osallisuusohjelmista. Aktiivisuutta pidettiin ohjelmissa yhteisön voimavarana ja tavoitteena: *”Aktiiviset kuntalaiset ovat kaupungin tärkein voimavara (Orivesi 6).”* *”Tavoitteena on, että Loviisassa on aktiivisia ja osallistuvia asukkaita ja yrittäjiä (Loviisa 3).”* *”Kuntalaiset ovat aktiivisia, toimintakykyisiä ja hyvinvoivia (Orivesi 4).”* Ohjelmissa haluttiin myös korjata hallinnossa esiintyvää asennetta kuntalaisten roolista hallintoalamaisena enemmän aktiiviseksi osallistujaksi: *”Kunnissa tulee tunnustaa kuntalaisen rooli aktiivisena yhteisönsä jäsenenä (Janakkala 4).”* Ohjelmista voidaan havaita, että hallintoa kehoitettiin myös kannustamaan kuntalaisiaan aktiivisuuteen: *”Kuntalaisia on kannustettava aktiivisuuteen ja osallistumiseen (Loviisa 3).”*

Kuntalaisesta käytettiin ohjelmissa lisäksi käsitettä palveluiden käyttäjä. Käsitteellä palveluiden käyttäjä haluttiin korostaa kuntalaisten osallistumista ja näiden kuuntelemista

palveluiden suunnittelussa ja kehittämisessä: *”Osallistaminen merkitsee kuntalaisten kuulemista palveluiden käyttäjänä (Teuva 2).”* *”Palvelun käyttäjä pääsee rakentamaan toimivaa arkea osallistumalla palvelun kehittämiseen (Järvenpää 5).”* Vantaan osallisuusohjelmassa oli käsitelty kuntalaisen roolia moninaisesti. Rooleina vaihtelivat asiakkuus tai asiantuntijana toimiminen: *”Kuntalainen voi olla yhdessä tilanteessa asiakas, toisessa asiantuntija ja toiminnan järjestäjä (Vantaa 2).”*

Espoon osallisuusohjelmassa kuntalaisten roolia haluttiin muuttaa kumppanuudeksi, omistajuudeksi ja palveluiden suunnitteluun osallistavaan suuntaan. Kuntalaista pidetään osallisuusohjelman pohjalta aktiivisena toimijana, millä näkökannalla nähdään olevan suuri vaikutus asiakaslähtöisyyteen. Osallisuusohjelman perusteella hallinnollisia toimintatapoja halutaan myös muuttaa, jotta kuntalaisen roolin muuttuminen olisi mahdollista. Espoon osallisuusohjelmassa todetaan:

Asukas- ja asiakaslähtöisyys tarkoittaa kuntalaisen roolin muuttumista vastaanotajasta aktiiviseksi toimijaksi kumppanina, omistajana ja palvelujen suunnitteluun osallistujana. Se tarkoittaa myös hallinto- ja toimintatapoja, joilla tämä muutos mahdollistuu (Espoo 7).

Asiakasosallisuuden, asiakaslähtöisyyden ja asiakaskeskeisyyden rinnalle nousi kuntien osallisuusohjelmista myös uusia käsitteitä. Näitä olivat muun muassa *asukasosallisuus, asukasosallistuminen, kuntalaisosallisuus, digiosallisuus, lapsi- ja nuorisolähtöisyys, asiakaslähtöisyys, kansalaislähtöisyys, käyttäjälähtöisyys, asiakasvaikuttaminen ja asiakaskokemus.*

Asiakaslähtöisyys toiminnan ensimmäisenä arvoperustana löytyi yhdestä kuntien osallisuusohjelmasta: *”Espoossa asukas- ja asiakaslähtöisyys on ensimmäinen arvomme (Espoo 3).”* Paras asiakaskokemus strategisena tavoitteena löytyi yhdestä osallisuusohjelmasta: *”Tampereen strategiassa, tavoitteena paras asiakas- ja asukaskokemus (Tampere 9).”* Joidenkin kuntien osallisuusohjelmissa oli haluttu mainita palvelulupauksina ja tavoitteina kuntalaislähtöisyys ja käyttäjälähtöisen palvelujen kehittäminen:

Palvelulupauksena on, että Oriveden kaupunki uudistuu kuntalaislähtöisesti ja toimii vastuullisesti (Orivesi 4).

Yhteisenä tavoitteena on kehittää käyttäjälähtöisiä palveluja, vahvistaa asukkaiden hyvinvointia ja terveyttä (Rovaniemi 9).

Asiakasosallisuuden lisäämistä pidettiin hallinnon velvollisuutena. Osallistumisohjelmien mukaan asiakkaita osallistamalla saadaan kokemustietoa, mitä voidaan hyödyntää palveluiden kehittämisessä teorian tiedon rinnalla: *”Palvelun järjestäjillä ja -tuottajilla on velvollisuus edistää palveluiden käyttäjien asiakasosallisuutta. Asiakasosallisuus tuo kokemustiedon näkyväksi ammatillisen ja tieteellisen tiedon rinnalle. (Pirkkala 14.)”*

Asiakaslähtöisessä toimintamallissa asiakas on otettu toiminnan suunnitteluun mukaan, ja sitä kautta palvelun tuottajan asiakasymmärrys syvenee: *”Asukas- ja asiakaslähtöisyys tarkoittaa sitä, että mahdollistetaan osallistuminen kaikille ja arvostetaan ja hyödynnetään asukkaiden ja palveluiden käyttäjien osaamista ja asiantuntijuutta (Turku 3).”*

Kokkolan osallisuusohjelmassa tuotiin esille kuntalaisosallisuus, missä on myös elementtejä asiakaslähtöisyydestä: *”Kuntalaisosallisuudella tarkoitetaan useimmiten kuntalaisen kokemusta mahdollisuuksistaan vaikuttaa kunnan palveluihin ja toimia aktiivisena osapuolena yhteistyössä kunnan kanssa häntä itseään koskeissa asioissa (Kokkola 8).”*

Asiakaslähtöisyys oli linkitetty monesti hyvinvointiin ja ymmärrykseen siitä, minkälaisia tarpeita kuntalaisilla on ja millaisissa olosuhteissa he elävät:

Asukas- ja asiakaslähtöiset palvelut perustuvat ymmärrykseen, mitä ihmiset tarvitsevat voidakseen hyvin. Voidakseen toimia asukas- ja asiakaslähtöisesti on tunnettava heidän olosuhteensa ja tarpeensa. Ilman konkreettisia seurattavia toimenpiteitä asukas- ja asiakaslähtöisyys jää helposti vain strategian tekstiksi ja lupauksiksi juhlapuheisiin. (Espoo 11.)

Asiakaslähtöisyys oli ohjelmissa liitetty lisäksi tehokkuuteen ja taloudelliseen toimintatapaan. Asiakaslähtöisyyden oletettiin parantavan osallisuutta ja samanvertaisuutta syrjä-

tymisvaarassa olevilla: *"Asiakaslähtöiset palvelut ovat vaikuttavia ja sen takia myös taloudellisia ja tehokkaita. Niillä myös lisätään mm. syrjäytymisvaarassa olevien osallisuutta ja yhdenvertaisuutta. (Espoo 11.)"*

Asiakaspalautteilla, -haastatteluilla ja -kyselyillä oletettiin olevan merkitystä toiminnan kehittämisessä. Asiakaskeskeisyyttä ja -lähtöisyyttä haluttiin lisätä myös erilaisten raatien avulla: *"Asiakaspalautteella on merkittävä vaikutus kunnan toimintaan ja toiminnan kehittämiseen (Eura 6)." "Asiakaslähtöisyyttä edistävät käyttäjä- ja asiakasraadit ja palautekyselyt (Liperi 3)." Asiakaslähtöisen toiminnan kehittämistä seurataan joissakin kunnissa erilaisilla osallisuutta mittaavilla menetelmillä: "Osallisuuden mittaamisella seurataan kaupunkistrategian toteutumista ja asiakaslähtöisen kehittämisen etenemistä kaupunkikonsernissa (Turku 20)."*

Hallinnon työntekijöiden roolin tärkeys oli osallisuusohjelmissa mainittu asiakaslähtöisen toiminnan toteutumisessa: *"Jokaisen työntekijän on huolehdittava asukas- ja asiakaslähtöisyyden toteutumisesta omassa työssään (Espoo 16)." Henkilöstön osaamista asiakaspalvelutilanteissa pidetään aineiston pohjalta tärkeänä ja toiminnasta halutaan myös palautetta, jotta palvelua voidaan kehittää paremmaksi: "Hyvä asiakaspalvelu on osallisuuskokemuksen kannalta merkityksellistä. Pyydämme ja otamme vastaan asiakaspalautetta. Huomioimme annetun palautteen palveluiden järjestämisessä ja niiden kehittämisessä (Liminka 10)." Henkilöstön koulutus, yhteistyö ja hyvinvointi ovat ohjelmien pohjalta yhteydessä hyvään asiakaslähtöiseen toimintatapaan, jota halutaan kehittää: "Panostamme henkilöstön osaamiseen, työhyvinvointiin ja moniammatilliseen yhteistyöhön. Vahvistamme kuntalaislähtöistä toimintatapaa ja kehitämme palveluja palvelutarpeiden ja asiakaspalautteen pohjalta (Orivesi 5)."*

Osallisuusmenetelmillä katsottiin ohjelmissa olevan myönteisiä vaikutuksia suunniteltaessa asiakaslähtöisiä palveluja: *"Kaupungin kannalta oleellista on saada erilaisia osallisuusmenetelmiä käyttämällä tietoa, jonka avulla suunnitellaan ja tuotetaan asiakasläh-*

töisiä palveluja (Orivesi 7).” Osallisuusmenetelmien hyötyinä pidettiin aineistossa palvelun laadun paranemista ja asiakkaan sekä palvelun oikea-aikaista kohtaamista: ”Osallistamisen hyödyt; Saamme ja annamme parempaa palvelua, asiakas saa tarvitsemansa palvelut (Teuva 4).”

Kuntien osallisuusohjelmista löytyi myös viittauksia sosiaali- ja terveysalan asiakaslähtöiseen kehittämistoimintaan ja siihen, että toiminnan keskiössä on asiakkaan rooli. Asiakkaan kohtaaminen yksilönä, tasavertaisena kumppanina lisäävät ohjelmien mukaan asiakkaan osallisuutta palvelutapahtumassa.

Turun hyvinvointi toimiala. Lupaamme palvella asiakkaita niin, että he tulevat nähdyksi, kuulluksi ja kohdatuiksi. Lupaamme kehittää palveluita asiakkaidemme kanssa tasavertaisina. Lupaamme luoda asiakkaidemme kanssa yhdessä palveluita, jotka lisäävät heidän hyvinvointiaan. (Turku 12.)

5.7 Neljäs sektori ja kaupunkiaktivismi

Kuntien osallisuusohjelmista nousevat vahvasti pintaan käsitteet kaupunkiaktivismi ja neljäs sektori. Jo itsessään kuntalaki velvoittaa hallintoa tukemaan asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua (Kuntalaki 410/2015). 2010-luvulla onkin alettu käyttää käsitettä kaupunkiaktivismi sosiaalisessa mediassa ja mediassa. Termillä kuvataan kaupunkilaisten omasta aloitteesta syntyneitä ja toteutettuja tapahtumia ja toimintamuotoja. (Mäenpää & Faehnle, 2021, s. 34). Mäenpää ja Faehnle (2021, s. 44) yhdistävät kaupunkiaktivismiin neljänteen sektoriin sen määritelmän kautta. Neljännellä sektorilla tässä yhteydessä tarkoitetaan itseorganisoituvia yhteisöjä, jotka toimivat järjestöjen ulkopuolella. Ne hyödyntävät Internetiä, sosiaalista mediaa ja avointa dataa yhteistoiminnan tavoitteiden saavuttamiseksi. (Mäenpää & Faehnle, 2021, s. 44.) Neljännen sektorin toiminnassa kansalaiset järjestäytyvät ja toimivat ilman julkista valtaa, järjestöjä ja yrityksiä välittäjinään (Mäenpää & Faehnle, 2021, s. 202). Myös kuntien osallisuusohjelmissa oli tunnistettu kaupunkiaktivismiin ja neljännen sektorin vaikutus:

Uudempi ilmiö on kaupunkiaktivismi, joka on asukkaiden omaehtoista itseohjautuvaa toimintaa ilman muodollisia rakenteita. Tämä ns. neljäs sektori toimii itsenäisesti ilman kaupungin ”lupaa” ja usein ketterästi ilman vakiintuneita toimintatapoja. (Espoo 12.)

Kuntalainen voi myös harjoittaa omaehtoista kaupunkiaktivismia esimerkiksi pop up -tapahtumia järjestäen. Kaupunkiaktivismi tarkoittaa kansalaisten itse organisoimaa omaehtoista yhteistoimintaa, joka tapahtuu yleensä järjestötoiminnan ulkopuolella. (Oulu 27.)

Monet kunnat haluavat rohkaista ihmisiä omaehtoiseen toimintaan. Kunnat ovatkin valmiita tukemaan ja edistämään yhteisön hyväksi tapahtuvaa kansalaislähtöistä toimintaa. Kunnissa halutaan toimia mahdollistajina neljännen sektorin toimijoille tehdä itse ja yhdessä. Osallisuusohjelmissa asia tuodaan esille seuraavasti:

Toteutamme osallisuutta sallimalla ja kannustamalla kuntalaisten oma-aloitteista toimintaa asuinympäristönsä kehittämiseksi (Hyvinkää 2).

Omaehtoisen toiminnan mahdollistaminen (Helsinki 3).

Kansalaislähtöisen kokeilukulttuurin tukeminen (Mikkeli 3).

Vantaalla tuetaan asukkaiden omaehtoista toimintaa ja yhteisöjen ja yhdistysten työtä (Vantaa 2).

Edustuksellinen demokratia on ollut kuntatasolla pitkään riittämätöntä. Kirjallisuudessa on myös tunnistettu demokratian uudistamisen tarve osallistuvammaksi, suuremmaksi ja keskustelelevammaksi. (Mäenpää & Faehnle, 2021, s. 227.) Kuntien osallisuusohjelmisakin huomioidaan yhteiskunnan muutokset sekä vastapainona edustuksellisen demokratian heikkenemiselle tapahtunut neljännen sektorin nousu.

Kansalaiset vaikuttavat äänestämisen, puolueiden ja järjestöjen lisäksi uusia kanavia pitkin. Esimerkiksi epämuodollisesti organisoitunut kansalaistoiminta ja kansalaisaktivismi eri muodoissaan kasvavat. (Oulu 24.)

Muuttuva kansalaisyhteiskunta; Kaupunkiaktivismi (neljännen sektorin) nousu, vapaaehtoistoiminnan kasvu, osallistumisen tapojen monipuolistuminen (mm. pop up -vapaaehtoistoiminta) (Tampere 10).

Kaupunkiaktivismiin kehittymisen myötä vaikuttaminen on muuttunut yhä enemmän omaehtoiseksi tekemiseksi, toiminnaksi (Espoo 7).

Julkishallinnon on mukauduttava uusiin kansalaistoiminnan alueisiin. Hallinnon on ymmärrettävä kaupungit asukkaiden muodostamina yhteisöinä, joiden elämää kaupungin hallinto palvelee. Ympäristössä tapahtuva muutos edellyttää hallinnon sopeutumista muuttuneisiin oloihin. (Mäenpää & Faehnle, 2021, s. 207–208.) Neljänneistä sektorista halutaankin kunnille yhteistyökumppani, jolle myös tarjotaan materiaalisia edellytyksiä toimintaan. Kunnat tarjoavat tilojaan, tietouttaan, verkostojaan, toimintamallejaan sekä teknologiaansa neljännen sektorin yhteisöjen toimintaan. Jotkut kunnat haluavat myös jakaa avustuksia sekä helpottaa lupaprosesseja, jotta voidaan helpottaa omaehtoisen toiminnan toteutumista. Osallisuusohjelmissa asia tuodaan esille seuraavasti:

Kulttuurin tekijöiden ja kokijoiden kaupunkia luodaan kolmannen ja neljännen sektorin kanssa. Tuemme yhdistysten, järjestöjen ja yhteisöjen toiminnan edellytyksiä ja luomme verkostoissa edellytykset järjestää tapahtumia, talkoita, tempauksia, projekteja ja alueellisia kehittämishankkeita. (Järvenpää 13.)

Oulu tukee kuntalaisten omaehtoista toimintaa. Toimenpiteet; Kuntalaisia kannustetaan omatoimisuuteen. Tuetaan viranhaltijoiden ja kaupungin henkilöstön valmiutta yhteistyöhön kuntalaisten kanssa. Kuntalaisten ja eri kuntalaisryhmien toimintaa ja hankkeita tuetaan kaupungin avustuksilla ja viranhaltijoiden asiantuntemuksella. Kaupungin avustuskäytäntöjä yhtenäistetään. Haku- ja lupaprosesseja yksinkertaistetaan. Viranhaltijapäätökset tehdään nopeasti ja joustavasti. Luodaan yhtenäinen järjestelmä kaupungin tilojen avaamiseksi kuntalaisten käyttöön. (Oulu 33.)

Teoriasta käy ilmi, että hallinnon suhde kaupunkilaisaktivismiin voi olla moninainen. Suhautuminen voi tulla ilmi vain aktivismin olemassaolon tunnustamisena tai laajemmin, resurssien vapauttamisena heidän käyttöönsä. Toisinaan voi olla hyvä luoda tiivistä yhteistyötä hallinnon ja aktivistien välillä. (Mäenpää & Faehnle, 2021, s. 214.) Jotkin aineistossa läpikäydyistä kunnista tuntuivat myös pitävän kaupunkiaktivismia haasteena, joka nousee asukkaiden ja hallinnon välille. Toiset kunnat taas pitivät omaehtoisen toiminnan tunnistamista ja tukemista puolestaan mahdollisuutena. Osallisuusohjelmissa kerrottiin asiasta seuraavasti:

Kaupunkiaktivismiin myötä kansalaisyhteiskuntaan on tullut uusia toimijoita, jotka ottavat aktiivisen roolin toimijoina ja haastavat asukkaiden ja kaupungin välistä vuorovaikutusta. Tämä haaste kannattaa ottaa vastaan. (Espoo 14.)

Kaupungin tarjoamat osallistumisen kanavat eivät ole ainoa vaikuttamisen väylä, vaan kansalaisten parista kumpuaa myös monenlaista omaehtoista vaikuttamista oman kaupungin asioihin. Tämän tyyppistä toimintaa pyritään tunnistamaan ja tarvittaessa tukemaan entistä enemmän. (Vantaa 4.)

Aineiston pohjalta kaupunkiaktivismia toivotaan myös tuettavan enemmän hallinnon puolelta. Yhteisöt toivovat selvää koordinointi- ja viestintäapua kaupungilta:

Kaupunkiaktivismiin toimintamahdollisuudet ovat epäselvät. Asukkaiden omaehtoista toimintaa toivotaan tuettavan paremmin. Järjestöt ja yhteisöt toivovat kaupungilta koordinaattori- ja viestintäapua. (Tampere 5.)

6 Johtopäätökset ja pohdinta

Tämä viimeinen pääluku sisältää tutkimuksen johtopäätökset. Luvussa pohditaan tehdyn tutkimuksen luotettavuutta ja arvioidaan sen eettisyyttä. Lopuksi on käsitelty mahdolliset jatkotutkimusaiheet.

6.1 Tutkimuksen johtopäätökset

Tämän tutkimuksen ensimmäisenä tavoitteena oli selvittää, mitä osallisuuden monimuotoisuus tarkoittaa ja kuinka asiakaslähtöisyys on kytkeytyneenä osallisuuteen. Osallisuuden monimuotoisuudella on tässä työssä tarkoitettu osallisuuden tyyppien monimuotoisuutta. Työssä on käytetty osallisuuden malleja, joilla voidaan kuvata kansalaisten osallistumista päätöksenteon prosesseihin.

Tutkimuskysymykseen pyrittiin toteutetussa tutkimuksessa vastaamaan teorialähtöisesti. Aluksi etsittiin teoratiedon avulla yhtäläisyyksiä osallisuuden ja asiakaslähtöisyyden teemoista, minkä kautta päädyttiin käyttämään International Association for Public Participation -järjestön kuvaamaa osallisuuden spektriä, joka kuvaa kansalaisten osallistumista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja vuorovaikutukseen. Spektri on käyttökelpoinen yhtäläisyyksien löytämisessä asiakaslähtöisyyden suhteen, koska se kuvaa hallinnon toiminnan tavoitteita ja lupauksia kansalaisille.

Teoratiedon yhdistämisen valossa syntyi aiemmin työssä esitetty kuvio kymmenen, jossa on kuvailtu osallisuuden monimuotoisuuden spektri. Osallisuuden spektristä löytyi yhtäläisyydet organisaatiolähtöisen, asiakaskeskeisen, asiakaslähtöisen ja asiakasosallisuuden teemojen kanssa. Kuviossa esitetään viisi menetelmää, joita käydään seuraavassa lyhyesti läpi. Menetelmistä informoida, hallinnon lupaus pitää kansalaiset tietoisina asioista, on selkeästi organisaatiolähtöistä toimintaa, koska asiakas/kansalainen on siinä kuuntelijan roolissa ja informaatio kulkee hallinnosta asiakkaaseen/kansalaiseen

päin. Toinen menetelmistä on konsultoida eli hallinnon lupaus kuunnella asiakkaita/kansalaisia. Tämä on asiakaskeskeistä toimintaa, koska siinä otetaan huomioon asiakkaan/kansalaisen näkemykset. Toiminnan toteuttajana ja kehittäjänä menetelmässä on kuitenkin hallinto itse, joten asiakkaalla ei ole varsinaista valtaa päättää asioita tai mitä asiaa konsultoidaan. (Virtanen ja muut, 2011, s. 37.) Kolmas menetelmistä, osallista, on sekä asiakaskeskeistä että asiakaslähtöistä toimintaa riippuen siitä, mikä on asiakkaan/kansalaisen asema toiminnassa. Asiakas/kansalainen otetaan mukaan työskentelemään yhdessä yhteisen asian hyväksi, jolloin syntyy jaettua päätöksentekovaltaa. Päätöksenteossa omattu valta voi vaihdella, joten matalan päätöksentekovallan kohdalla voidaan puhua asiakaskeskeisestä toiminnasta ja taas korkean päätöksentekovallan kohdalla jo asiakaslähtöisyydestä. (Virtanen ja muut, 2011, s. 37.)

Menetelmistä neljäs on tee yhteistyötä, joka on asiakaslähtöistä toimintaa, koska siinä otetaan asiakkaan/kansalaisen mielipiteet, neuvot ja ratkaisut huomioon. Asiakaslähtöisessä toiminnassa asiakas/kansalainen otetaan mukaan päätöksentekoon tasavertaisena kumppanina ja hänellä on valtaa päätöksentekoon. (Virtanen ja muut, 2011, s. 37.) Menetelmistä viimeinen, voimaannuta, on sekin asiakaslähtöistä toimintaa, koska tässä päätöksentekovalta on asiakkaalla/kansalaisella. Hallinto on antanut lopullisen päätöksentekovallan asiakkailleen/kansalaisilleen tässä viimeisessä osallisuuden menetelmässä.

Asiakasosallisuuden ajatellaan muodostuva edellä kuvatun osallisuuden ja asiakkuuden kokonaisuutena. Sen katsotaan sisältävän kaikki osallisuuden menetelmät. Leemanin ja Hämäläisen (2015) mukaan asiakasosallisuuden toteutumista voidaan tutkia palvelujärjestelmässä eri asteikkojen avulla, joissa asiakkaan rooli vaihtelee sen mukaan, kuinka osallisena ja vaikutusvaltaisena asiakkaan rooli nähdään.

Hallinnon näkökulmasta tarkasteltaessa löytyikin asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden teemoista yhtäläisyyksiä. Ei luonnollisesti ole mahdollista tietää, minkälainen yhden ihmisen osallisuuskokemus on näitä menetelmiä käytettäessä. Samoin ei voida tietää, tun-

teeko yksilö merkityksellisyyttä, kuuluvuutta tai voimaantumista osallistuessaan päätöksentekoon tai yhteisten asioiden tekemiseen. Särkelä-Kukon (2019, s. 234) mukaan osallisuus on yhteiskunnallisella tasolla demokratian perusrakenne. Samoin tutkijan mukaan osallisuuden kokemuksia voidaan vahvistaa yhteiskunnan rakenteita muokkaamalla. Mukaan ottaminen toimintaan ja kokemus osallisuudesta auttavat yksilöä voimaan paremmin, mikä edesauttaa myös yhteiskunnan parempaa tulevaisuutta (Oikeusministeriö, 2005, s. 48).

Tämän tutkielman toisena tavoitteena oli selvittää, miten osallisuuden monimuotoisuus näyttäytyy kuntien osallisuusohjelmissa. Apukysymyksinä toimivat seuraavat: mitä osallisuutta edistäviä menetelmiä ja työkaluja osallisuusohjelmissa on käytetty sekä missä määrin asiakkuus näyttäytyy osallisuusohjelmissa. Asian selvittämisessä käytettiin apuna IAP2- spektriä ja siitä johdettua osallisuuden ja asiakkuuden spektriä (kuvio 10). Tutkimuksen aineistona toimineista osallisuusohjelmista löytyivät hyvin osallisuuden menetelmät eli informoida, konsultoida, osallistaa, tee yhteistyötä ja voimaannuta. Menetelmien käsittely vaihteli menetelmän toteamisesta tai menetelmään liittyvän työkalun mainitsemisesta laajempaan aiheen käsittelyyn osallisuusohjelmissa.

Informoinnin osa-alueen tärkeys oli tiedostettu osallisuusohjelmissa hyvin. Ohjelmista nousivat esiin kansalaisten oikeus saada tietoa riittävästi, selkeästi ja oikea-aikaisesti sekä oikeaa kanavaa pitkin. Digitalisaatio haastaa kuntia pysymään kehityksen mukana ja ottamaan käyttöönsä uusia menetelmiä informoinnin työkaluina. Tutkimuksen tulosten perusteella sosiaalista mediaa ja erilaisia sovelluksia halutaan hyödyntää informoinnin työkaluina unohtamatta perinteisiä tiedotuskanavia, kuten kirjallisia tiedotteita. Riippuen tiedottamisen kohteena olevasta ryhmästä olisi ottaa käyttöön ryhmälle sopivin tiedotuskanava. Esimerkiksi erityisryhmillä voi olla esteitä tiedonsaannissa, samoin esteitä voi muodostua ihmisten erilaisten ominaisuuksien ja kulttuurin pohjalta. Näihin tulisi kiinnittää huomiota, kun suunnitellaan ja päätetään informoinnin työkaluista.

Myös konsultoinnin osa-alue esiintyi kuntien osallisuusohjelmissa. Kansalaisten näkemyksiä halutaan kysyä ja mahdollisesti myös ottaa huomioon päätöksenteossa. Kunnissa käytetyt konsultoinnin työkalut olivat pääsääntöisesti sähköiset tai kirjalliset kyselyt, palautteet ja keskustelutilaisuudet. Konsultoinnin käytön vahvuuksia on sen kansalaisille tuomat helpot tavat osallistua ja ottaa kantaa. Vastavuoroisesti taas näennäisosallistuminen nähtiin kunnissa konsultoinnin haasteena. Kansalaiset haluavat tietää, kuinka heidän antamansa palaute tai kyselyiden tekeminen on todellisuudessa vaikuttanut päätöksentekoon. Haasteena konsultoinnissa nousivat esiin myös erityisryhmät, mitä kohdattaessa konsultoinnin suunnittelussa ja toteutuksessa on hyvä ottaa huomioon ryhmien jäsenten mahdollisuudet vastata ja osallistua.

Menetelmistä osallistamisen osa-alue oli otettu huomioon osallisuusohjelmissa vaihtelevasti. Kansalaisilta edellytettiin aktiivista roolia yhteisiin asioihin osallistumisessa ja heidän asiantuntemustaan haluttiin hyödyntää palveluiden kehittämisessä. Osallistamisessa käytettiin työkaluina asukastapahtumia, foorumeita ja työpajoja sekä toimintojen kehittämisessä kokemusasiantuntijoita. Aineiston pohjalta kunnat ottavat mukaan asukkaitaan erilaisiin osallistumisprosesseihin näitä työkaluja käyttämällä, milloin saadaan jaettua päätöksentekovaltaa hallinnon ja kansalaisten välillä. Haasteina osallistamiselle nähtiin kunnissa hallinnon ajanpuute, henkilöstöresurssit ja henkilöstön osaamattomuus käyttää osallistamisen työkaluja. On hyvä huomata, että huonosti toteutetuilla osallisuusprojekteilla epäluottamus hallintoon voi lisääntyä ja ihmisiä on jatkossa entistä vaikeampi sitouttaa yhteisten asioiden äärelle. Osallisuusohjelmissa korostui myös huoli niistä ihmisryhmistä, jotka eivät kykene osallistumaan. Kunnissa tulisikin pohtia, kuinka myös nämä ryhmät saadaan mukaan osallistumaan yhteisiin asioihin.

Osa-alueista oli tee yhteistyötä tuotu esille vaihtelevasti osallisuusohjelmissa. Osassa ohjelmista kuvailtiin kansalaiset kumppaneina, joiden asiantuntemusta haluttiin hyödyntää yhteisten asioiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Yhteistyön tekemisen työkaluina tuotiin ohjelmissa esille perinteiset lautakunnat, raadit ja neuvottelukunnat, minkä lisäksi kunnissa on aineiston pohjalta myös paljon erilaisia toimikuntia, neuvostoja ja työryhmiä.

Nämä erilaiset ryhmät auttavat omalla osaamisalueellaan kuntia päätöksenteossa. Ne voivat toimia neuvoa-antavana yhteistyökumppanina kunnille. Kehittämistä kaivattiin tällä osa-alueella neuvostojen ja valtuustojen roolien selkeyttämisessä. Haasteiksi koettiin vielä nuorisovaltuustojen, vanhusneuvostojen ja vammaisneuvostojen roolien ja mielipiteiden huomioon ottaminen. Kunnissa halutaan kannustaa kansalaisia osallistumaan erilaisiin toimikuntiin, mutta valitettavasti kansalaisten kiinnostus luottamustehtäviä kohtaan on laskenut.

Viimeinen menetelmä eli voimaannuttaminen oli osallisuusohjelmissa esillä voimakkaasti äänestämisen ja osallistuvan budjetoinnin kautta. Vaikka äänestämisen kiinnostus on laskenut suomalaisten keskuudessa viime vuosina, pidetään äänestämistä vaaleissa yhä tärkeänä vaikuttamiskeinona yhteiskunnassa. On kuitenkin hyvä pohtia, olisiko aika jo siirtyä digitaaliseen äänestämiseen ja toisiko se lisää ääniä vaaleihin. Digitaalisuus noussee käsitteenä osallisuusohjelmista usein esiin, ja se voisi olla yksi keino parantaa äänestysprosenttia ainakin nuorison keskuudessa, jotka ovat tottuneet käyttämään sähköisiä palveluja ja sovelluksia. Osallistuvasta budjetoinnista on myös tullut selkeästi kunnissa käytetty muotityökalu. Se on keino, jolla asukkaille halutaan antaa lisää päätösvaltaa ja saada heidän äänensä halutaan kuuluviin. Osallistumisohjelmien pohjalta osallistuvan budjetoinnin koetaan lisäävän kuntalaisten ja hallinnon parempaa yhteistyötä ja kumppanuutta. Sitä pidetään myös keinona yhteisten varojen sääntelylle, jos kunnassa ei ole käytössä kattavasti resursseja hankkeisiin.

Asiakkuus näyttäytyi osallisuusohjelmissa melko pienessä roolissa. Tätä tulosta voi selittää, että asiakaslähtöisyys kunnissa näyttäytyy enemmän kuntien strategioiden ja hyvinvointikertomusten puolella. Aineiston pohjalta voidaan kuitenkin tehdä johtopäätelmä, että kansalaisen aktiivinen rooli korostuu osallisuusohjelmissa. Sitä pidetään ohjelmissa yhteisön voimavarana ja jopa tavoitteena. Hallinto näyttää myös kannustavan kansalaisiaan aktiivisuuteen ja osallistumiseen. Osallisuusohjelmissa oli asiakaslähtöisyys kunnan palveluissa liitetty lisäksi tehokkuuteen ja taloudellisuuteen, ja sen myös oletettiin

parantavan kansalaisten osallisuutta ja samanvertaisuutta. Voidaankin esittää, että osallisuusmenetelmillä on myönteisiä vaikutuksia suunniteltaessa asiakaslähtöisiä palveluja. Kunnan henkilöstön rooli tuottaa asiakaslähtöisiä palveluita oli aineistossa tunnistettu, ja heidän koulutukseensa haluttiin panostaa. Asiakaslähtöisyys tärkeänä arvoperustana löytyi vain yhdestä läpikäydystä osallisuusohjelmasta (Espoo). Espoon osallisuusohjelmasta löytyi myös elementtejä osallisuuden ja asiakaslähtöisyyden yhteydestä toisiinsa.

Aineistosta esiin nousevaa teemaa kaupunkiaktivismi ja neljäs sektori (ks. Mäenpää & Faehnle, 2021) ei voinut tutkimuksen tulosten suhteen sivuuttaa, koska aihealue on ajan-kohtainen ja esiintyi vahvasti aineistossa. Osallisuusohjelmissa oli tunnistettu neljännen sektorin nousu yhteiskunnallisena muutoksena. Edustuksellisen demokratian riittämättömyys ja demokratian uudistamisen tarve oli myös huomioitu ohjelmissa, ja tämän ilmiön vastapainona ohjelmissa nähtiin juuri neljännen sektorin nousu. Osallisuusohjelmista oli pääteltävissä, että kunnissa halutaan kannustaa ihmisiä omaehtoiseen toimintaan. Kunnissa halutaan mahdollistaa tätä toimintaa antamalla kunnan tiloja käyttöön ja helpottamalla lupaprosesseja. On hyvä myös tuoda esille, että varmasti kuntien ja neljännen sektorin toimijoiden yhteistyön saralla on myös kehittämisen alueita. Joihinkin osallisuusohjelmista oli kirjattu ylös toivomus, että kunnissa voitaisiin antaa koordinointi- ja viestintäapua neljännen sektorin toimijoille. Yhteistyö kuntien ja neljännen sektorin toimijoiden välillä olisi hyvä nähdä pikemminkin mahdollisuutena kuin uhkana.

Tutkimukseen valikoitui kuvaamaan osallisuuden moniulotteisuutta IAP2-järjestön osallisuuden spektri, koska se on nykyaikaisin versio osallisuuden malleista. Arnsteinin (1969) esittämää tikapuumallia olisi voitu yhtä hyvin käyttää tutkimuksessa, mutta tutkimuksen näkökulma olisi voinut tällöin painottua enemmän vallan ja voimasuhteiden tarkasteluun kuin osallisuuden monimuotoisuuden, menetelmien ja työkalujen tulkintaan. Arnsteinin tikapuumalliin olisi ollut mahdollista soveltaa asiakaslähtöisyyttä, koska siinä on hyvin paljon samoja elementtejä kuin IAP2-järjestön osallisuuden spektrissä.

Kuntien osallisuusohjelmissa oli tuotu esille kattavasti osallisuuden muotojen (Kohonen & Tiala, 2002, s. 6), kuten tieto-osallisuus, suunnitteluosallisuus, päätöksenteko-osallisuus ja toimintaosallisuus, jaottelua. Tutkimuksessa olisi voitu käyttää aineiston tarkastelussa myös edellä kuvailtua jaottelua, mutta tutkija piti jaottelua liian teknisenä ja suppeana näkökulmana osallisuuden monimuotoisuuden kuvaamiseen. IAP2-spektrissä on otettu huomioon kansalaisten ja hallinnon vuoropuhelu, jota osallisuuden muotojen malli ei tavoita yhtä hyvin. Tämän vuoksi voidaan ajatella, että osallisuuden malli käy hyvin kuvaamaan teknisiä työkaluja, mutta se ei niinkään huomioi dialogia kansalaisten ja hallinnon välillä.

Fungin (2006, s. 66) osallisuuden malli eli demokratiakuutiota olisi ollut ongelmallista soveltaa nyt toteutettuun tutkimukseen. Demokratiakuutio käsittää vaikutusvallan, osallistujien sekä kommunikoinnin ja päätöksenteon ulottuvuudet (Fung 2006: 71), joten kyseinen malli soveltuu tutkijan mielestä paremmin tilanteeseen, jossa tutkitaan esimerkiksi yhtä osallisuuden menetelmää tai työkalua. Tällöin demokratiakuution ulottuvuudet antavat tutkijalle parhaan tulkinta-annin.

6.2 Tutkimuksen luotettavuuden ja eettisyyden arviointi

Tutkimusprosessissa halutaan välttää virheitä, jotta tulokset ovat mahdollisimman luotettavia. Tästä syystä tutkimuksessa arvioidaan sen luotettavuutta. Arvioinnissa voidaan käyttää erilaisia menetelmiä. (Hirsijärvi ja muut, 2008, s. 226; Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 134.) Tuomen ja Sarajärven (2009, s. 140) mukaan laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnille ei ole yksiselitteisiä ohjeita, mutta tutkijat ovat listanneet asioita, jotka huomioimalla tutkimuksen luotettavuus paranee. Tässä tutkimuksessa käytetään Tuomen ja Sarajärven esitystä arvioitaessa työn luotettavuutta.

Tutkimuksen kohde ja tarkoitus on hyvä arvioida tutkimuksessa eli mitä on tutkittu ja miksi (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 140.) Tämän tutkimuksen kohteena oli tutkia osallisuutta ja asiakaslähtöisyyttä toisiinsa kytkeytyneinä ilmiöinä. Tutkimuksessa haluttiin

selvittää näiden asioiden yhteyttä viitekehyksessä, jonka muodostivat kansalaisten osallisuus päätöksentekoon, siihen liittyvät erilaiset mallit sekä kuntien osallisuusohjelmat. Kuntien osallisuusohjelmat valikoituivat tutkimuksen aineistoksi, koska haluttiin ottaa valmis dokumenttiaineisto käyttöön. Korona-aika toi haasteita tutkimuksen aineiston koostamiselle, minkä ajateltiin vielä tutkimuksen alussa muodostuva haastatteluista.

Osallisuusohjelmat valikoituivat tutkimuksen aineistoksi, koska niiden oletettiin sisältävän tutkimukselle tärkeitä tietoja. Osallisuusohjelmien pääkohdat on määritelty Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen sivuilla (2021c), ja nämä ovat osallisuustyöryhmän muodostus, osallisuusvastaavan valinta, osallisuuden edistämiseen liittyvien tarpeiden kartoitus, osallisuuden edistämiseksi tavoiteltavat tulokset, keinot ja niiden arviointi sekä osallisuutta edistävien toimenpiteiden kirjaaminen osallisuusohjelmaan. Kunnan osallisuusohjelman tulisi myös pitää sisällään konkreettiset työkalut, miten osallisuutta edistetään. Näiden esitietojen perusteella oli ilmeistä, että osallisuusohjelmista muodostuva aineisto sopisi tutkimukseen hyvin kuvaamaan osallisuuden menetelmiä ja työkaluja. Työssä haluttiin myös selvittää asiakkuuden näkymistä osallisuusohjelmissa, mikä ei nykään tullut esille aineistosta. Laajentamalla aineistoa kuntien strategioiden puolelle olisi mahdollisesti löytynyt enemmän arvokasta tietoa asiakaslähtöisyyden kytkeytymisestä osallisuuteen.

Tutkimuksen luotettavuutta lisää myös tutkijan sitoumus tutkimukseen. Tällä tarkoitetaan tutkijan kiinnostusta, esitietoa sekä käsitysten muuttumista aiheeseen nähden. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 140.) Tutkijalle aihe on tullut jo aiempien opiskelujen kautta tutuksi, mutta muita sidonnaisuuksia ei tutkijalla ollut ennen tutkimusta aiheeseen. Tutkijan taustana on työskentely terveydenhuollon sektorilla, missä toki päivittäin ollaan tekemisissä asiakkaiden kanssa. Kuitenkin pohdinnat osallisuudesta ja syventävä tieto aihealueesta ovat tulleet mukaan vasta tämän tutkimuksen teon kautta tutkimuksen toteuttajalle. Toisaalta voidaan ajatella, että aiempien osallisuuteen liittyvien tietojen ja pohdinnan niukkuus ovat olleet hyödyksi tutkimuksen teossa, koska myöskään ennakkosenteita aihepiiristä ei ollut muodostunut. On toki mahdollista pohtia, että sama asia

voi olla myös tutkimuksen luotettavuutta heikentävä asia, koska esitietoa aiheesta ei ole ollut. Tutkimuksen teon edetessä ja tiedon karttuessa on kuitenkin ollut mahdollista lähteä syventämään ja muokkaamaan aihetta tähän työhön sopivaksi. Tutkimuksen tekijä pitää tämän tutkielman aihepiiriä ajankohtaisena ja yhteiskunnallisesti merkitseväenä, ja toivottavasti tuloksia voitaisiin jatkossa hyödyntää hallinnossa suunniteltaessa päätöksentekoprosesseja kansalaisten kanssa.

Aineiston keruun ja tutkimuksen tiedonantajien kuvaus sekä niiden arviointi on tärkeää tutkimuksen luotettavuuden arvioinnille (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 140–141). Aineiston keruumenetelmät onkin pyritty kuvaamaan tässä työssä mahdollisimman tarkasti, jolloin muodostuu kuva aineiston keruun erityispiirteistä. Tutkimuksessa käytettiin aineistona kuntien osallisuusohjelmia. Aineisto koostettiin käyttämällä avuksi THL:n sekä kuntien omia internetsivuja, minkä lisäksi apuna käytettiin myös Google-hakukonetta.

Näiden hakujen ulkopuolelle on mahdollisesti voinut jäädä joitakin osallisuusohjelmia, mitä haku ei ole tavoittanut. On esimerkiksi mahdollista, että kaikki osallisuusohjelmat eivät ole internetissä, vaan niitä voi olla kirjallisina versioina kunnissa. Tässä tutkimuksessa aineistona käytettiin vain PDF-tiedostoksi tallennettuja osallisuusohjelmia, joten tämä valinta tarkoitti samalla myös sitä, että internetiin tallennettuja osallisuussivustojen tietoja ei ole käytetty aineistona. Toisilla kunnilla saattoi olla paljon tietoa pelkillä internetsivustoilla, mutta nämä rajattiin pois aineistosta, jotta saatiin aineistosta mahdollisimman helposti käsiteltävä ja luettava. Tarkoituksena oli kuvata osallisuuden monimuotoisuutta ilmiönä, ei niinkään etsiä yleistettävää tietoa. Tämän vuoksi vaikka muutama osallisuusohjelma ei ehkä tavoittanutkaan tutkimusta, tällä ei ole työn luotettavuuden näkökulmasta kannalta merkittävää vaikutusta. Tarkoituksena ei ole ollut vertailla tai laittaa kuntia paremmuusjärjestykseen osallisuusohjelmien avulla, joten tuloksista ei tule myöskään päätellä, missä kunnassa on onnistuttu parhaiten.

Tutkimuksen raportoinnilla ja aineiston analyysillä on merkitystä, kun arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta. Asiat, kuten miten tuloksiin ja johtopäätöksiin on tultu sekä miten aineisto on koottu ja analysoitu, vaikuttavat tutkimuksen luotettavuuteen. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 141.) Tässä tutkimuksessa on noudatettu Vaasan yliopiston tutkimus-
selosteen rakennetta, joka ohjaa ja jäsentää kirjoitustyötä. Rakenteen toivotaan autta-
van lukijaa perehtymään selkeään yhdenmukaiseen kokonaisuuteen, jota on helppo lu-
kea.

Tämän tutkimuksen tekoon on mennyt kaksi vuotta aikaa, minä aikana tietoa aiheesta on karttunut tutkimuksen tekijälle vähintäänkin kohtalaisesti. Teoriatiedon lisääntymisen myötä on tutkija pystynyt tekemään synteesiä itse tutkimuskohteen ja teoriatiedon välillä. Tutkijan aiemman kokemattomuuden vuoksi synteesi voi hieman olla pinnallinen ja sen laatu voi kärsiä, mitä voidaan pitää tutkimuksen luotettavuutta heikentävänä tekijänä. Aineiston analyysissä on käytetty menetelmänä sisällönanalyysiä, jonka katsotaan kirjallisuudessa toimivan hyvin dokumenttiaineiston analyysissä (Vilka, 2021, s. 163). Osallisuusohjelmista etsittiin teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla käsitteitä ja asioita, mutta annettiin myös aineistolle mahdollisuus tuoda esille asioita, mitä ei ollut ennen tutkimuksen tekoa tiedossa. Aineistosta nousikin esiin uusia käsitteitä, neljäs sektori, kaupunkiaktivismi, joita ei voinut sivuuttaa tutkimuksen kannalta.

Tutkimuksen eettiset seikat kulkevat mukana läpi tutkimuksen kaaren, tutkimuksen aiheen valinnasta tutkimuksen julkaisuun asti. Tutkimuksen tekemisessä tulee noudattaa hyvää tieteellistä käytäntöä. Tutkimuksen tulokset voivat koskettaa monia ihmisiä ja sen vaikutukset voivat ulottua pitkälle tulevaisuuteen, joten tutkimuksen tekijällä on suuri eettinen vastuu työstään. Tavoitteena kuitenkin on ihmisten hyvää edistävän tiedon tuottaminen. (Kylmä & Juvakka, 2014, s. 143–155; Vilka, 2021, s. 41.) Tässä tutkimuksessa pyrittiin noudattamaan hyvää tieteellistä käytäntöä perehtymällä ensin aiheeseen ja soveltamalla teoriaa sitten käytäntöön. Muiden tekemän tutkimustyön ja muun materiaalin lainaamisessa kiinnitettiin erityistä huomiota lainausmerkintöjen oikeellisuuteen. Tutkimusaineistosta nousevia negatiivissävytteisiä asioita ei yhdistetty tiettyihin kuntiin,

koska se ei olisi tuonut lisäarvoa tutkimukselle tai ollut eettisesti kestävää toimintaa. Kirjoittaja on pyrkinyt noudattamaan rehellisyyttä, huolellisuutta ja tarkkuutta tutkimustyössä, mitä pidetään hyvän tieteellisen käytännön edellytyksinä (Vilkkä, 2021, s. 42.) Tutkimusaineisto on käyty moneen kertaan läpi, ja aineistoon on palattu uudestaan tutkimuksen niin vaatiessa. Tämä työ on tämän tutkielman tekijän näkemys asiasta, joten siinä näkyy tutkijan subjektiivisuus aiheeseen. Kuitenkin tutkimus on pyritty tekemään mahdollisimman objektiivisesti, jolloin mahdollisille virheellisille käsityksille ei ole annettu tilaa. Tämän ajatellaan myös lisäävän tutkimuksen eettisyyttä. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 133–135).

6.3 Jatkotutkimusaiheet

Tässä tutkimuksessa selvitettiin osallisuuden menetelmiä ja työkaluja käyttäen hyväksi IAP2-järjestön spektriä. Voimaannuttamisen työkaluna käytetään kunnissa osallistuvaa budjetointia, minkä suosio on kasvanut huomattavasti viime vuosina. Siinä kuntalaiset otetaan mukaan päättämään, mihin yhteisiä verovaroja käytetään. Jatkotutkimuksena olisi mielenkiintoista selvittää osallistuvan budjetoinnin hyviä käytänteitä sekä kuntalaisten osallistumishalukkuutta tähän. Osallisuusohjelmista oli pääteltävissä, että jokaisella kunnalla oli omanlaisensa käsitys ja toimintatavat koskien osallistuvaa budjetointia. Hyvien käytänteiden selvittäminen toisi hyvät toimintamallit kaikkien kuntien käyttöön. Tar kastelussa voisi hyvin käyttää esimerkiksi Archon Fungin (2006, s. 66) demokratiakuutiota. Mallin avulla voisi selvittää ketkä kunnissa osallistuvat, miten osallistujat kommunikovat ja tekevät päätöksiä sekä miten he vaikuttavat päätöksentekoon ja toimiin. Tutkimus olisi hyvä toteuttaa mahdollisuuksien mukaan haastattelututkimuksena, jossa äänten pääsisivät kuntien osallisuustyöstä vastaava henkilöstö ja kuntalaiset.

Tämän tutkimuksen myötä heräsi myös ajatuksia kaupunkiaktivismista ja sen myötä neljänneistä sektorista. Olisi mielenkiintoista tutkia kuntien suhtautumista nousevaan kaupunkiaktivismiin ja neljänteen sektoriin. Julkisen hallinnon suhtautuminen kansalaisista

nousevaan aktiiviseen ja itseorganisoituvaan toimintaan voi olla avainasemassa, kun halutaan myötävaikuttaa ihmisten innokkuuteen osallistua yhteisiin asioihin. Hallinnon positiivinen suhtautuminen voisi luoda uusia verkostoja kansalaisten kanssa ja auttaa kuntia toimimaan asukkaidensa hyväksi. Keinot hyvään hallinnon toimintaan olisi mielenkiintoista selvittää, ja myös se, onko käytössä toimivia työkaluja yhteistyöhön neljännen sektorin kanssa. Tästä onkin johdettavissa kysymys, nähdäänkö neljäs sektori uhkaksi vai yhteistyökumppaniksi hallinnolle?

Kunnan perinteinen päätöksentekojärjestelmä perustuu edustukselliseen demokratiaan. Suora demokratia ja kuntalaisten osallistuminen eivät ole edustuksellisen järjestelmän kilpailijoita, vaan ne tulee nähdä perinteistä päätöksentekojärjestelmää tukevinä toimintamalleina. (Kokkola 5.)

Lähteet

- Aaltio, E. (2013). *Hyvinvoinnin uusi järjestys*. Helsinki: Gaudeamus Oy.
- Aaltio, I. & Puusa, A. (2020). Mitä laadullisen tutkimuksen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon? Teoksessa A. Puusa, & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*, 177–188. Helsinki: Gaudeamus Oy.
- Allardt, E. (1976). *Hyvinvoinnin ulottuvuuksia*. Helsinki: WSOY.
- AbouAssi, K., Nabatchi, T. & Randa A. (2013). Citizen Participation in Public Administration: View from Lebanon. *International Journal of Public Administration* 36: 14, 1029-1043.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder on citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35: 4, 216-224.
- Bartley, B., Seishi G. & Robin M. (2007). Best practices in achieving a customer-focused culture. *Benchmarking: An International Journal* 14: 4, 482–496.
- Björklund, L. & Sarlio-Siintola, S. (2010). Inhimilliset toimintavalmiudet suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa. Teoksessa H. Hiilamo, & J. Saari (toim.), *Hyvinvoinnin uusi politiikka -johdatus sosiaaliin mahdollisuuksiin*, 37–70. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu julkaisuja A tutkimuksia 27.
- Carson, L. & Susskind, L. (2008). The IAP2 Spectrum: Larry Susskind, in Conversation with IAP2 Members. *The International Journal of Public Participation* 2: 2, 67-84.
- Elo, S. & Kyngäs, H. (2007). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing* 62: 1, 107–115.
- Elo, S., Kanste, O., Kyngäs, H., Kääriäinen, M. & Pölkki, T. (2011). Sisällönanalyysi suomalaisessa hoitotieteellisessä tutkimuksessa. *Hoitotiede* 23: 2, 138–148.
- Erlingsson, C. & Brysiewicz, P. (2017). A hands-on guide to doing content analysis. *African journal of Emergency Medicine* 7, 93-99.
- Fung, A. (2003). Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *The Journal of Political Philosophy* 11: 3, 338-367.

- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review* 66, 66-75.
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review* 75: 4, 513-522.
- Gaber, J. (2019). Building "A Ladder of Citizen Participation". Sherry Arnstein, Citizen Participation, and Model Cities. *Journal of the American Planning Association* 8: 3, 188-201.
- Gountas, S. & Gountas, J. (2016). How the "warped" relationships between nurses' emotions, attitudes, social support and perceived organizational conditions impact customer orientation. *Informing Practice and Policy Worldwide through Research and Scholarship* 72: 2, 283-293.
- Hannu-Jama, M. (2016). Kuntien osallistumiskeinojen pohjoismainen vertailu. Teoksessa Vaasan kaupunki (toim.), *Vaasan kaupungin osallistumisohjelma 2017-2020*, 22–23. Vaasa: Vaasan kaupunki.
- Hasenfeld, Y., Rafferty, J. A. & Mayer, N. Z. (1987). The Welfare state, Citizenship, and Bureaucratic Encounters. *Annual Review of Sociology* 13, 387–415.
- Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2008). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hurlbert, M. & Gupta, J. (2015). The split ladder on participation: A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary. *Environmental science & policy* 50, 100-113.
- IAP2 (2014). *Spectrum of public participation*. Noudettu 27.5.2021 osoitteesta: https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf
- Isola, A.-M., Kaartinen, H., Leemann, L., Lääperi, R., Schneider, T., Valteri, S. & Keto-Tokoi, A. (2017). *Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa*. Työpaperi 33/2017. Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos.
- Julkunen, R. (2007). *Kuka Vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Juuti, P. (2015). *Johda henkilöstö asiakaskeskeisyyteen*. Jyväskylä: PS-kustannus.

- Juuti, P. & Puusa, A. (2020). Mitä laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan? Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*, 9–20. Helsinki: Gaudeamus Oy.
- Järnström, S. (2011). *”En tiedä mitä ne ajattelevat mun kohtalokseni”*. Etnografinen tutkimus asiakkuudesta ja asiakaslähtöisyydestä geriatrisessa sairaalassa. Väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Jääsaari, J., Kivikuru, U., Aslama, M. & Juntunen, L. (2010). Median tuottamakansalaisuus: Tulkintaa raameista ja rakenteista. Teoksessa P. Pietikäinen (toim.), *Valta Suomessa*, 210–228. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Kallioniemi, E. & Vahti, J. (2021). *Miten demokratiaa kokeillaan?* Käsikirja demokratiakokeilujen toteuttamiseen ja osallisuuden vahvistamiseen nopeasti muuttuvassa maailmassa. Sitra: Sitran selvityksiä 189.
- Kettunen, P. & Möttönen, S. (2011). Asiakkuuden rajat ja mahdollisuudet sosiaali- ja terveyspalveluissa. *Kansalaisyhteiskunta* 2: 1, 57–68.
- Keränen, M. (2019). Onko osallistamispolitiikka osa uusliberaalia hallintaa vai sen vastavoima? Teoksessa T. Meriluoto, & T. Litmanen (toim.), *Osallistu! Pelastaako osallistuminen demokratian?* 35–58. Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.
- Kiikkala, I. (2000). Asiakaslähtöisyystoiminnan periaatteena sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa S. Nouko-Juvonen, P. Ruotsalainen & I. Kiikkala (toim.), *Hyvinvointivaltion palveluketjut*, 112–121. Helsinki: Tammi Oy.
- Kilpeläinen, A. & Salo-Laaka, M. (2012). Asiakasosallisuus teknologisoituvassa palvelujärjestelmässä. Teoksessa A. Pohjola, T. Kemppainen & S. Väyrynen (toim.), *Sosiaalityön vaikuttavuus*, 303–322. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Kivinen, T., Vanjusov, H. & Vornanen, R. (2020). Asiakkaan ääni -osallisuus ja vaikuttamisenmahdollisuudet. Teoksessa A. Hujala & H. Taskinen (toim.), *Uudistuva sosiaali- ja terveysala*, 267–293. Tampere: Tampere University Press.
- Kiviniemi, K. (2018). Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa R. Valli (toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*, 73–87. Jyväskylä: PS-kustannus.

- Kohonen, K. & Tiala, T. (2002). Mitä on osallisuus? Teoksessa K. Kohonen & T. Tiala (toim.), *Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi*, 5–8. Helsinki: Sisäasianministeriö.
- Koivunen, K. (2017). *Asiakas- tai ihmislähtöisyys -tasavertaisuutta ja vastavuoroisuutta ammattilaisten ja palvelun käyttäjien kanssa*. Oulun ammattikorkeakoulun tutkimus- ja kehitystyön julkaisut 62.
- Kuntalaki 10.4.2015/410*. Finlex. Noudettu 12.5.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajan-tasa/2015/20150410?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=kuntalaki>
- Kuntaliitto (2021). *Suomen kaupungit ja kunnat. Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestöntiedot*. Noudettu 12.4.2021 osoitteesta: kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot
- Kurikka, P. & Piipponen, S. (2020). *Opas kuntalaisten osallistumisen arviointiin. Miten osallistuminen vaikuttaa, miten kunta edistää osallisuutta*. Helsinki: Kuntaliitto.
- Kylmä, J. & Juvakka, T. (2014). *Laadullinen terveystutkimus*. Porvoo: Edita.
- Laaksonen, H., Niskanen, J. & Ollila, S. (2012). *Lähijohtamisen perusteet terveydenhuollossa*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Lamberti, L. (2013). Customer centricity: the construct and the operational antecedent. *Journal of Strategic Marketing* 21: 7, 588-612.
- Lauria, M. & Slotterback, C. S. (2019). Building a Foundation for Public Engagement in Planning. 50 Years of Impact, Interpretation, and Inspiration from Arnstein's Ladder. *Journal of the American Planning Association* 85: 3, 183–187.
- Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 17.8.1992/785*. Finlex. Noudettu 15.5.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajan-tasa/1992/19920785?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20potilaan%20asemasta%20ja%20oikeuksista%20>
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812*. Finlex. Noudettu 15.5.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajan-tasa/2000/20000812?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20sosiaalihuollon%20asiakkaasta%20ja%20oikeuksista>

Lastensuojelulaki 13.4.2007/417. Finlex. Noudettu 15.5.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajan-tasa/2007/20070417?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=lastensuojelulaki>

- Leemann, L. & Hämäläinen, R. (2015). *Asiakasosallisuus*. Sosiaalisen osallisuuden edistämisen koordinaatiohanke (Sokra). Helsinki: Terveysten ja Hyvinvoinnin laitos.
- Lindgren, B., Lundman, B. & Graneheim, U. H. (2020). Abstraction and interpretation during the qualitative content analysis. *International Journal of Nursing Studies* 108, 1-6.
- Marshall, T. H. (1992). Citizenship and Social Class. Teoksessa T. H. Marshall, & T. Bottomore (toim.), *Citizenship and Social Class*, 1-51. London: Pluto Press.
- Meriluoto, T. & Litmanen, T. (2019). Pelastaako osallistuminen demokratian? Teoksessa T. Meriluoto, & T. Litmanen (toim.), *Osallistu! Pelastaako osallistuminen demokratian?* 7–28. Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vastapaino.
- Merivirta, M. (2013). Käyttäjien ehdoilla ja avulla kohti parempia kuntapalveluja. Teoksessa M. Merivirta (toim.), *Virastosta verkkoon – Sähköisten palveluiden edistämistä Lapissa*, 19–28. Tornio: Kemi-Tornion ammattikorkeakoulun julkaisuja.
- Mönkkönen, K. (2007). *Vuorovaikutus*. Dialoginen asiakastyö. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Mäenpää, P., Faehnle, M. & Schulman, H. (2017). Kaupunkiaktivismi, jakamistalous ja neljäs sektori. Teoksessa P. Bäcklund, J. Häkli & H. Schulman (toim.), *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*, 239–259. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy.
- Mäenpää, P. & Faehnle, M. (2021). *4. sektori. Kuinka kaupunkiaktivismi haastaa hallinnon, muuttaa markkinat ja laajentaa demokratiaa?* Tampere: Kustannusosakeyhtiö Vistaprint.
- Nabatchi, T. (2012). *A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation*. IBM Center for The Business of Government. Fostering Transparency and Democracy Series.
- Niiranen, V. (2002). Asiakkaan osallistuminen tukee kansalaisuutta sosiaalityössä. Teoksessa K. Juhila, H. Forsberg & I. Roivainen (toim.), *Marginaalit ja sosiaalityö*, 63–80. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

- Nikkilä, J. & Paasivaara, L. (2008). *Arjen johtajuus. Rutiinijohtamisesta tulkintataitoon*. Helsinki: Suomen sairaanhoitajaliitto ry.
- Nivala, E. (2006). Kunnan kansalainen yhteiskunnan kasvatuksellisenä ihanteena. Teoksessa L. Kurki, & E. Nivala (toim.), *Hyvä ihminen ja kunnan kansalainen. Johdatus kansalaisuuden pedagogiikkaan*, 25–104. Tampere: Tampere University Press.
- Nussbaum, M. C. & Sen, A. (1993). *The quality of life: a study prepared for the World Institute for Development Economics Research (WIDER) of the United Nations University*. New York: Oxford University.
- Oikeusministeriö (2021). *Finlex*. Noudettu 4.3.2021 osoitteesta: <https://finlex.fi/fi/>
- Oikeusministeriö. (2005). *Kohti aktiivista kansalaisuutta*. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisu 14.
- Osafo, E. (2021). Engaging Communities in Challenging Times: Lesson Learned from the Master Gardener Program During the COVID-19 Pandemic. *Advances in Developing Human Resources* 23: 1, 75–87.
- Perustuslaki 11.6.1999/731*. Finlex. Noudettu 15.5.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajan-tasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=perustuslaki>
- Piippola, S. & Pekola-Sjöblom, M. (2019). *Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen?* Helsinki: Kuntaliiton julkaisusarja 3.
- Pohjola, A. (2010). Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa M. Laitinen & A. Pohjola (toim.), *Asiakkuus sosiaalityössä*, 19–74. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Prosser, B., Renwick, A., Giovannini, A., Sandford, M., Flinders, M., Jennings, W., Smith, G., Spada, P., Stoker, G. & Ghose, K. (2017). Citizen participation and changing governance: cases of devaluation in England. *Policy and politics* 45: 2, 251–269.
- Puusa, A. (2020). Näkökulmia laadullisen aineiston analysointiin. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*, 145–156. Helsinki: Gaudeamus Oy.

- Raisio, H., Puustinen, A., Hyytiäinen, M. & Wiikinkoski, T. (2017). *Kansan pulssilla. Tarkastelussa deliberatiiviset turvallisuuskahvilat*. Vaasan yliopiston raportteja, 1. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Raitakari, S., Juhila, K., Gunther, K., Kulmala, A. & Saario, S. (2012). Asiakaslähtöisyydet asiakas-ammattilaisvuorovaikutuksessa: kuluttajuus, kumppanuus ja huolenpito mielenterveyskuntoutuksessa. Teoksessa A. Anttonen, J. Haveri, J. Lehto, & H. Paalukka (toim.), *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos*, 47–80. Tampere: Tampere University Press.
- Raivio, H. & Karjalainen, J. (2013). Osallisuus ei ole keino tai väline, palvelut ovat! Osallisuuden rakentaminen 2010-luvun tavoite- ja toimintaohjelma. Teoksessa T. Era (toim.), *Osallisuus – oikeutta vai pakkoa?* 12–34. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja 156.
- Ristolainen, H., Roivas, P., Mustonen, E. & Hujala, A. (2020). Asiakaslähtöinen palveluohjaus. Teoksessa A. Hujala & H. Taskinen (toim.), *Uudistuva sosiaali- ja terveysala*, 241–266. Tampere: Tampere University Press.
- Ronkainen, S., Pehkonen, L., Lindblom-Ylänne, S. & Paavilainen, E. (2014). *Tutkimuksen voimasanat*. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Rouvinen-Wilenius, P., Aalto-Kallio, M., Koskinen-Ollonqvist, P. & Nikula, T. (2011). Osallisuus osana tasa-arvoa. Teoksessa P. Rouvinen-Wilenius & P. Koskinen-Ollonqvist (toim.), *Tasa-arvo ja osallisuus väylä terveyteen*, 49–71. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus Ry. Julkaisu 9/2011.
- Rouvinen-Wilenius, P. (2014). Kohti osallisuutta -mikä estää, mikä mahdollistaa. Teoksessa A. Jämsen & A. Pyykkönen (toim.), *Osallisuuden jäljillä*, 51–68. Saarijärvi: Pohjois-Karjalan Sosiaaliturvayhdistys ry.
- Räsänen, J. (2006). *Voimaantumisen mahdollistaminen ja ratkaisut. Yhteiskunnan, yhteisön ja yksilön valtaistaminen*. Järvenpää: Julkiviestintä Oy.
- Seiskari, R. & Töyrylä, P. (2000). Sosiaali- ja terveystoimen palvelut osana palveluketjua. Teoksessa S. Nouko-Juvonen, P. Ruotsalainen & I. Kiikkala (toim.), *Hyvinvointivaltion palveluketjut*, 49–66. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

- Shah, D., Rust, R. T., Parasuraman, A., Staelin, R., & Day, G. S. (2006). The Path to Customer Centricity. *Journal of Service Research* 9: 2, 113-124.
- Shi, M. (2019). Case Test of Citizen Participation in Complex Governance – Based on the Democracy Cube. *Open Journal of Sciences* 7: 10, 255–260.
- Sihvo, S., Isola, A., Kivipelto, M., Linnanmäki, E., Lyytikäinen, M. & Sainio, S. (2018). *Asiakkaiden osallistumisen toimintamalli*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 16/2018. Helsinki.
- Siitonen, J. (1999). *Voimaantumisteorian perusteiden hahmottelua*. Väitöskirja. Oulu: Oulun yliopisto.
- Siisiäinen, M. (2010). Osallistuminen ongelma. *Kansalaisyhteiskunta* 1: 1, 8–40.
- Siisiäinen, M. (2015). Osallisuus ja osallistuminen. *Suuntaaja* 3, 1–6.
- Sipponen, K. (2000). *Kansalainen – isäntä vai renki*. Helsinki: Werner Söderström Laki-tieto Oy.
- Sloane, D. C., Hawkins, B., Illum, J., Spindler, A. & Lewis, L. (2019). Can We Be Partners? A Case Study of Community Action and local Food Systems Planning in Los Angeles. *Journal of the American Planning Association* 85: 3, 202-217.
- Smith, G. (2005). *Beyond the Ballot. 57 Democratic Innovation from Around the World*. London: BOWER Inquiry.
- Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301*. Finlex. Noudettu 15.5.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajan-tasa/2014/20141301?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=sosiaali-huoltolaki>
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2012). *Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen: Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet*. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Särkelä, R. (2011). Osallisuus, vaikuttamismahdollisuudet ja sosiaalinen kestävyys. Teoksessa A. Pohjola & R. Särkelä (toim.), *Sosiaalisesti kestävä kehitys*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Särkelä-Kukko, M. (2014). Osallisuuden eriarvoisuus ja eriarvoistaminen. Teoksessa A. Jämsen & A. Pyykkönen (toim.), *Osallisuuden jäljillä*, 34–50. Saarijärvi: Pohjois-Karjalan Sosiaaliturvayhdistys ry.

- Särkelä-Kukko, M. (2019). Syntyykö arjen omaehtoinen osallisuus spontaanisti ilman instituutioita? Teoksessa T. Meriluoto, & T. Litmanen (toim.), *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* 231–257. Tampere: Vastapaino.
- Terveystieteiden tutkimuskeskus (2010). *Finlex. Noudettu 15.5.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=terveydenhuoltolaki>*
- Terveystieteiden tutkimuskeskus (2021a). *THL:n kartoitus: Osallisuuden edistäminen kuntien osallisuusohjelmissa.* Noudettu 14.4.2021 osoitteesta: <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/osallisuuden-edistaminen/thl-n-kartoitus-osallisuuden-edistaminen-kuntien-osallisuusohjelmissa>
- Terveystieteiden tutkimuskeskus (2021b). *Osallisuus.* Noudettu 14.4.2021 osoitteesta: thl.fi/fi/web/hyvinvointi-ja-terveyserot/eriarvoisuus/hyvinvointi/osallisuus
- Terveystieteiden tutkimuskeskus (2021c). *Osallisuustyön johtaminen ja osallisuusohjelman teko.* Noudettu 14.4.2021 osoitteesta: thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/osallisuuden-edistaminen/osallisuustyon-johtaminen-ja-osallisuusohjelman-teko
- Thomas, J. C. (2013). Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management. *Public Administration Review* 73: 6, 786–796.
- Tritter, J. Q. & McCallum, A. (2006). The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein. *Health Policy* 76, 156–168.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.* Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Valkama, K. (2009). *Muuttuneen asiakkuuden haaste sosiaali- ja terveydenhuollossa.* Hallinnon tutkimus 2, 26–40.
- Valkama, K. (2012). *Asiakkuuden dilemma. Näkökulmia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuuteen.* Väitöskirja. Vaasa: Vaasan yliopisto.

- Valokivi, H. (2008). *Kansalainen asiakkaana. Tutkimus vanhusten ja lainrikkojien osallisuudesta, oikeuksista ja velvollisuuksista*. Väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vilkka, H. (2021). *Tutki ja kehitä*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Virtanen, P., Suoheimo, M., Lamminmäki, S., Ahonen, P. & Suokas, M. (2011). *Matkaopas asiakaslähtöisten sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämiseen*. Tekesin katsaus 281/2011. Helsinki: Tekes.
- Virtanen, P. (2018). *Palvelujen yhteiskunta. Yhteistyölähtöinen arvonluominen ja palveluperusteinen toimintalogiikka*. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Wilska-Seemer, K. (2005). Voimaantuminen vammaisten naisten vertaisryhmissä. Teoksessa M. Nylund, & A. Yeung (toim.), *Vapaaehtoistoiminta. Anti, arvot ja osallisuus*, 255–273. Tampere: Vastapaino.
- Yoo JJ-E., Kim T. T. & Lee G. (2015). When Customers Complain: The Value of Customer Orientation in Service Recovery. *Cornell Hospitality Quarterly* 56: 4, 411-426.
- Zimmerman, M. A. (1995). Psychological Empowerment: Issues and Illustration. *American Journal on Community Psychology* 23: 5. University of Michigan.